

## 第4章 国家開発計画の概要

### 4 - 1 第8次5か年計画のレビュー

#### 【要 約】

第8次5か年計画（1993～1998年）は短期的に財政赤字、対外経常収支赤字、インフレ等に代表されるマクロ経済指標安定のための調整を進めるとともに、中長期的には安定・成長のため社会セクターを重視し、経済の規制緩和、自由化等の構造改革の流れを拡大、推し進める形で策定されている。

対GDP比でみた歳出の増加は24.2%から25.9%と1.7%幅に抑えつつ、歳入は17.4%から21.7%へと大幅増を見込み、財政赤字の縮小を図る計画である。歳出については開発支出伸び率を経常に比し、高く設定している。

実績をみると、対外部門やインフレ関連で計画目標値に近づいたが、膝元の財政を制御できず、金融危機の影響があったとはいえ、結果的に計画期間最終年度以降の短期資本の激しい国外逃避を招いた。

#### 4 - 1 - 1 経 緯

1990年11月に就任し、首相権限の強化をめざすシャリフ首相と、ハーン大統領との間の権力闘争は1993年に入って次第に激化し、大統領の背後にある軍と首相との関係が悪化した。首相の権力基盤であるパンジャブ州議会の解散をめくり、緊張がピークに達するに及び、ついに7月には軍が介入する事態に至り、その指示に基づき大統領と首相両者の辞任、4州すべての議会の解散、総選挙の実施が決定された。10月の総選挙までの暫定首相には、もと世界銀行副総裁であったモイーン・クレシーが就任した。クレシー暫定首相は、国内政治不安、治安悪化、輸出先である先進国の景気後退、更には洪水（1988 / 1989・1992 / 1993年）等により事態の悪化したパキスタン経済を救うため、これまで手をつけられてこなかった農業所得税（州政府の税金）の導入を含む抜本的な社会・経済改革を打ち出した。これにより、パキスタンは国際通貨基金（IMF）・世界銀行（5億米ドル）、アジア開発銀行（ADB）（1億米ドル）からの信任と新規融資とを取りつけ、危機的状況をきりぬけた。

10月の総選挙の結果、下院の過半数は獲得できなかったものの、パキスタン人民党（PPP）が第一党となり、ベナジール・ブットが再び首相に就任した。係る政治経済状況を背景として計画対象期間を1993～1998年とする第8次五か年計画が、1994年5月に約1年遅れで承認され、その後公表された。

#### 4 - 1 - 2 計画内容

パキスタンは、1998年以後 IMF・世界銀行指導による構造調整に着手し、既に第7次計画（1988～1993年）において、経済の規制緩和、自由化、開かれた市場、自由な企業活動、民営化といったいわゆる構造調整に取り組んだ。また、最終年度1992～1993年度には、その後の開発計画に大きな影響を与えることとなる、社会行動計画（Social Action Programme : SAP）が始まった。第8次5か年計画はこうした流れを受け、短期的に財政赤字、対外経常収支赤字、インフレ等に代表されるマクロ経済指標安定のための調整を進めるとともに、中長期的には安定・成長のため社会セクターを重視し、経済の規制緩和、自由化等の構造改革の流れを拡大、推し進める形で策定されている。計画策定に際し、セクターごとに作業部会をつくり、連邦/州の政府のみならず民間、NGO、メディア等の考え、意見を積み上げ、内容的には IMF 流の考え方が浸透した計画といえよう。第8次5か年計画のいくつかの特徴を以下に述べる。

- ・計画の最大の関心である成長を貧困と結びつけ、公平という視点を計画に導入するとともに、緊急重要課題として貧困緩和を取り上げた。貧困緩和に関する政策として、成長と公正な配分、人間開発と基礎的社会サービスの提供、及び対象を特定した救済策の3点を掲げ、具体的な施策、例えば、生産手投の獲得、Zakat<sup>27</sup>等直接的救済策を戦略として列記している。
- ・公平と並び、経済開発環境の安定の重要性を認識、その関連で統治（Governance）概念を未消化ではあるが、初めて使用。経済開発環境の安定を確保するために、マクロ経済政策の方向や指標の安定とともに、地方政府の重要性を民間企業の自由・効率的活動の視点から認識、地方政府改革に言及。ただし具体的展開については言及なし。
- ・市場機構に基づいた経済意思決定を指向し、投資に係る政府の役割を投資主体から触媒機能へと重点の移行を宣言。15年間の展望に基づき、5か年間の開発予算（Public Sector Development Programme: PSDP）を策定するという手法そのものは第7次計画と同様であるが、国有企業の民営化を進め、これら企業の投資活動を連邦政府予算から切り離す動きを加速している。
- ・SAPについては導育的環境（Enabling Environment）の章のなかに、人間開発のためとの位置づけで解説している。この最終パラグラフで、社会指標改善に対する大きな期待が表明されるとともに、経常及び開発両歳出のための十分な予算措置と NGO を含む地域社会の参加による執行能力改善、並びに地方分権が主要手段であると指摘している。

特長的な計画値を次に示す。

---

27 . Zakat プログラムは一定金額以上の特定金融資産を対象として、資産額に対し年2.5%の率で課税、毎年ラマダンの初めに徴収、この資金を原資として行う貧困者救済事業。2000 / 2001年度は1人月額500ルピーの贈与等により、200万人が救済対象となっている。

表4 - 1によれば公共部門と民間部門の関係において、民間固定投資比率が第8次では公共部門支出を大きく上回り、投資における民間比率の増加が明確に指し示されている。

表4 - 1 計画規模比較

(10億ルピー)

計 画	1992 - 1993 年度価格		
	公共部門支出	民間固定投資	合 計
第6次計画(実績)	471.6	441.3	912.9
第7次計画(予測)	552.8	596.2	1149.0
第8次計画(目標)	752.1	948.4	1700.5

出所：第8次5か年計画 p.25

表4 - 2 財政状況

(10億ルピー、1992～1993年度価格)

	基準年 1992～1993		計画最終年 1997～1998		1993～1998	5年間合計
	ルピー	対GDP%	ルピー	対GDP%	ルピー	対GDP%
歳入総額	241.4	17.4	429.6	21.7	1,703.4	19.8
税 収	180.8	13.0	327.8	16.6	1,293.1	15.0
税外収入	60.6	4.3	101.8	5.2	410.3	4.8
歳出総額	336.4	24.2	512.2	25.9	2,137.5	24.8
経常歳出	266.5	19.2	391.1	19.8	1,654.2	19.2
開発支出	69.9	5.0	121.1	6.1	483.3	5.6
総合財政赤字	95.0	6.8	85.4	4.3	434.1	5.0

出所：第8次5か年計画 p.30

表4 - 2では対GDP比でみた歳出の増加は24.2%から25.9%と1.7%幅に抑えつつ、歳入は17.4%から21.7%へと大幅増を見込み、財政赤字の縮小を図る計画である。ただし、税収が何故増えるか、あるいはいかに増やすかについての言及は、第8次計画のどこにもない。歳出については開発支出を経常に比し、伸び率を高く設定している。これまでの積み残し事業が山積し、かつ維持管理リハビリも重視する方針であることからすれば、当然の方向である。また、開発支出資金4,833億ルピーのうち約1割は歳入から計上歳出を控除した残余である歳入余剰から、約3分の1は資本勘定収入から、残り6割は国内銀行借入れと対外資金で折半して手当てすることとしている。なお、開発予算の配分は人間開発、物的インフラの適切な整備が重点とされており、表4 - 3のとおりである。SAP予算は9割以上が州政府からの支出であり、連邦と州を合わせてPSDP予算の2割弱である。

表 4 - 3 PSDP の資金配分

( 10 億ルピー、1992 ~ 1993 年度価格 )

	予 算	国営企業	合 計
連邦政府	330.6	268.8	599.4
水資源	55.6	-	55.6
電 力	34.0	178.6	212.7
運輸・通信	120.5	10.1	130.6
石 油	10.8	78.6	89.4
SAP	6.0	-	6.0
州政府	162.8	-	162.8
通常計画	70.0	-	70.0
SAP	81.8	-	81.8
合 計	493.4	268.8	762.2
マイナス運転欠損	10.1	-	10.1
8 次計画合計	483.3	268.8	752.1

出所：第 8 次 5 か年計画 pp.33 &amp; 431

成長目標は GDP が 7.0% と 7 次計画の実績 5.0% を大きく上回るばかりでなく、7 次の計画目標 6.5% も上回る設定である。各部門別の目標も同様に、野心的な目標が設定されている。その他マクロ経済関連計画指標は表 4 - 4 のとおりである。

対外経常収支赤字は 1992 ~ 1993 年度実績 37 億米ドルを 18 億米ドルに縮小する計画。対 GDP 比では 7 % から 2.4% への縮小となる。

インフレ率は 9.3% を 6 % へ抑制。国民貯蓄率は対 GDP 比 13.6% を 18% まで向上。長期対外債務は GDP 比 36% を維持することとなっていた。

表 4 - 4 成長目標

	8 次目標	7 次実績
GDP	7.0%	5.0%
農 業	4.9%	3.8%
製造業	9.9%	5.9%
サービス	6.7%	5.3%

出所：第 8 次 5 か年計画 p.iii

#### 4 - 1 - 3 実績評価

財政の成果は表3 - 18、表3 - 19、及び表3 - 20に示した。参照の便宜のため再掲する。歳入総額は全く増加する傾向がうかがえず、計画末期にはむしろ低下している。最も期待されていた税収の増加は、成長率の高かった1995～1996年度をピークに低下し、歳入は出発時点を下回る対GDP比16%で計画期間を終えることとなった。

表3 - 18 財政指標（対・市場価格GDP比）

(%)

年 度	財政赤字	歳 出			歳 入				
		歳出総額	経常歳出	PSDP	歳入総額	税収総額	直接税収	間接税収	税外収入
1990-1991	8.8	25.7	19.3	6.4	16.9	12.7	2.0	10.7	4.2
1991-1992	7.5	26.7	19.1	7.6	19.2	13.7	2.5	11.2	5.5
1992-1993	8.1	26.2	20.5	5.7	18.1	13.4	2.8	10.6	4.7
1993-1994	5.9	23.4	18.8	4.6	17.5	13.4	2.9	10.5	4.1
1994-1995	5.6	22.9	18.5	4.4	17.3	13.8	3.4	10.4	3.5
1995-1996	6.5	24.4	20.0	4.4	17.9	14.4	3.8	10.6	3.5
1996-1997	6.4	22.3	18.8	3.5	15.8	13.4	3.6	9.8	2.4
1997-1998	7.7	23.7	19.8	3.9	16.0	13.2	3.9	9.3	2.8
1998-1999	6.1	22.0	18.6	3.3	15.9	13.3	3.6	9.7	2.6
1999-2000	6.5	23.4	20.2	3.2	16.9	12.8	3.6	9.2	4.1
2000-2001	5.2	21.0	18.8	2.7	15.7	12.8	3.7	9.1	2.9
2001-2002	5.3	21.9	18.5	3.4	16.5	13.1	3.8	9.3	3.4

出所：Economic Survey 2000～2001 P.61

ただし2000～2001及び2001～2002の両年度は、IMF Country Report No.01/222 December 2001 P.38

2001～2002年度は見込み

一方、歳出は対GDP比22%から24%台と抑制的ではあったが、表3 - 18で見ると国防費を削減しているにもかかわらず、利払い費の増加 - 特に国内利払いが増加、経常歳出の制御がままならず、総額抑制のつけは開発支出がかぶることとなった。このため、開発支出は対GDP比を増加させるはずのところを逆に減少させ、4%を下回ったままで最終年次を迎えることとなった。結果的に財政赤字は目標の4%台には及ぶべくもなく、7%台に拡大し、改善を果たすことができなかった。

表 3 - 19 連邦及び州政府連結歳出

年 度	歳出総額 (10億ルピー)	内訳 (歳出総額に対する割合 : %)				
		経常歳出	国防費	国内利払い	国外利払い	PSDP
1990-91	260,970	75.0	24.8	13.7	5.0	25.0
1991-92	321,474	71.6	23.6	15.6	4.5	28.4
1992-93	348,653	78.1	25.0	18.0	4.6	21.9
1993-94	364,918	80.4	25.2	21.3	5.4	19.6
1994-95	428,284	80.8	24.4	18.2	5.4	19.2
1995-96	518,099	81.8	23.1	20.2	5.1	18.2
1996-97	540,919	84.2	23.6	23.4	5.3	15.8
1997-98	634,014	83.6	21.5	26.4	4.5	16.4
1998-99	647,778	84.5	22.1	27.1	5.9	15.5
1999-00	733,600	87.9	20.6	27.0	6.1	13.7
2000-01	728,500	89.6	21.6	25.2	7.0	12.7
2001-02	828,800	84.6	19.6	23.9	7.5	15.3

出所 : Economic Survey 2000 ~ 2001 pp.48-51

ただし、1999 ~ 2000 及び 2001 ~ 2002 の各年度は、IMF Country Report No.01/222 December 2001 pp.37 - 38

1999 / 2000 及び 2000 / 2001 について、国有企業からの貸付金返済を歳出の減として処理したため、経常と PSDP の合計が 100 超となる。

こうした財政赤字のファイナンスは表 3 - 20 でみると、計画期間当初は、計画見込どおり 3 割弱を対外借入れで賄ったが、後半は対外借入れの比率が低下、2 割弱となっていく。慎重な借入れ政策の結果というよりは、対パキスタン政府に対する国外からの信認が低下した結果とみなされる。

表 3 - 20 財政赤字のファイナンス形態 (構成比)

	( % )										
	1990- 1991	1991- 1992	1992- 1993	1993- 1994	1994- 1995	1995- 1996	1996- 1997	1997- 1998	1998- 1999	1999- 2000	2000- 2001
対外借入	24.8	20.0	22.6	26.7	27.8	20.7	17.7	18.9	54.2	34.4	58.6
国内借入	75.2	80.0	77.4	73.3	72.2	79.3	82.3	81.1	45.8	65.6	41.5
金融部門	48.6	80.5	58.8	13.6	24.8	37.9	46.1	23.4	- 41.2	19.6	- 24.1
非金融部門	26.6	- 0.6	18.6	59.7	47.4	41.3	36.2	57.7	87.0	46.1	65.5

出所 : GOP, Economic Survey 1999 ~ 2000 Table4.2

経常収支赤字は、経済が好調であった 1995 ~ 1996 年度には活発な民間外国資本の流入があり、対 GDP 比 7 % を超えてしまった。しかし、以後 2 年度急減し 3 % となる。低迷していた国民貯蓄率も目標の 18 % には及ぶべくもないが 15 % 近くまで回復。10 % 台であったインフレも 1997 ~ 1998 年度には一桁に落ち着く。しかし、インフレ率低下は対 GDP 費投資額の減少、成長率の低下にみられるごとく、経済不振によるところも大きい。GDP 成長率は、1995 ~ 1996 年度までは計画目標 7 % をめざす動きとなっていたが、その後急落、4 % すれすれで計画期間を終えることとなった。対外部門やインフレ関連で計画目標値に近づいたが、膝元の財政を制御できず、金融危機の影響もあったとはいえ、結果的に計画期間最終年度以降の短期資本の激しい国外逃避を招いたことは、計画の柱である構造政策遂行にかけける政府の意思に問題があったためであろう。

#### 4 - 1 - 4 社会セクター公共支出の傾向と課題

Multi-donor Support Unit (MSU) は、SAP に関しドナーサイドの調整体として設定された。社会セクター公共支出に関し、MSU が以下の論考をを公表している<sup>28</sup>。

##### (1) 支出の水準

社会セクターは重要との認識があり、予算見積もりで歳出額を計上するものの、現実の支出には必ずしもつながっていない。SAP によるてこ入れが 1992 ~ 1993 年度から実施されているにもかかわらず、社会セクターへの資金配分不足にはさほど変化がない。主要社会セクターにおける支出額は、1980 / 1981 年度価格換算で 1988 / 1989 年度の 134 億ルピーから 1998 / 1999 年度の 166 億ルピーに増加した。年率にして 2.2 % の増加である。SAP 期間である 1992 / 1993 年度から 1998 / 1999 年度についてみれば 0.4 % の増にとどまる<sup>29</sup>。特に 1995 / 1996 年度以降 SAP 支出は実質成長率がマイナスとなっている。これを GDP 比でみると 1988 / 1989 年度の 2.9 % から 1998 / 1999 年度の 2.5 % に減少している。ただし、公共支出総額に占める主要社会セクターにおける支出額の比率は、この 10 年間で 1988 / 1989 年度の 9.8 % から 1998 / 1999 年度の 11.5 % へと、その差 1.7 % と小さいながらも増加している。

##### (2) 予算配分の使用率 (表 4 - 5)

予算配分の使用率が年々低下している。例えば、初等教育については、SAP 開始年度の 1992 / 1993 年度に予算消化率は 90 % であったが、7 年目の 1998 / 1999 年度の消化率は

28 . Multi-donor Support Unit (MSU), Public Expenditure on Social Sectors in Pakistan, Dec. 2001.

29 . 既にみたような第 8 次 5 か年計画期間中の財政状況下では、ある意味やむを得ない事態かもしれない。

66%である。非給与支出の消化率は、この7年間のうち5年間給与支出の消化率を下回り、しかも、うち3年間については大幅に下回っている。開発支出の予算消化率は更に悪く、初等教育への配分総額全体の消化率を7年間常に下回っている。うち3年間は、特に大幅に下回っている点は非給与支出の消化率と同様である。基礎保健に関しても状況は似たようなものである。消化率は1992 / 1993年度の89%が1998 / 1999年度には60%に低下している。非給与支出の消化率と給与支出の消化率との比較でも同様であるが、若干良好である<sup>30</sup>。

表4 - 5 初等教育及び基礎保健予算及び支出

(各年度実額、億ルピー)

	92/93	93/94	94/95	95/96	96/97	97/98	98/99
初等教育予算	168.3	174.8	244.0	287.2	342.5	402.3	442.3
經常	129.2	145.7	187.9	226.7	268.7	314.2	337.7
給与	126.2	141.4	179.1	214.7	249.8	296.0	320.5
非給与	3.0	4.3	8.8	12.0	19.0	18.3	17.2
開発	39.1	29.1	56.1	60.5	73.8	88.1	104.7
初等教育支出	151.6	175.2	233.6	286.3	273.4	285.7	293.9
經常	124.3	151.1	183.2	233.5	233.1	238.6	248.5
給与	122.3	147.0	174.2	217.6	223.1	227.1	237.3
非給与	2.0	4.1	9.0	15.9	10.0	11.4	11.2
開発	27.3	24.1	50.5	52.8	40.3	47.2	45.4
初等教育予算消化率	90.1%	100.2%	95.7%	99.7%	79.8%	71.0%	66.4%
經常	96.2%	103.7%	97.5%	103.0%	86.8%	75.9%	73.6%
給与	96.9%	104.0%	97.3%	101.4%	89.3%	76.7%	74.0%
非給与	66.7%	95.3%	102.3%	132.5%	52.6%	62.3%	65.1%
開発	69.8%	82.8%	90.0%	87.3%	54.6%	53.6%	43.4%
基礎保健予算	36.9	47.3	59.3	68.6	82.7	105.2	126.2
經常	25.7	32.1	38.2	46.8	58.9	75.7	81.8
給与	18.2	23.1	26.6	33.2	40.9	52.9	58.1
非給与	7.5	9.1	11.7	13.6	17.9	22.8	23.8
開発	11.2	15.2	21.3	21.8	23.8	29.5	44.4
基礎保健予算	32.9	43.5	54.9	62.4	69.3	80.2	76.0
經常	23.2	31.7	39.1	45.0	52.6	62.0	58.8
給与	16.4	23.3	30.1	32.2	33.3	41.6	42.2
非給与	6.8	8.4	9.0	12.8	19.3	20.3	16.5
開発	9.7	11.7	15.8	17.5	16.7	18.2	17.2
基礎保健予算消化率	89.2%	92.0%	92.6%	91.0%	83.8%	76.2%	60.2%
經常	90.3%	98.8%	102.4%	96.2%	89.3%	81.9%	71.9%
給与	90.1%	100.9%	113.2%	97.0%	81.4%	78.6%	72.6%
非給与	90.7%	92.3%	76.9%	94.1%	107.8%	89.0%	69.3%
開発	86.6%	77.0%	74.2%	80.3%	70.2%	61.7%	38.7%

30. 特に注目すべきは1996 / 1997年度以降予算消化率が悪化し、特に開発支出が大きく低下していることである。歳出削減のしわ寄せが開発予算にきているとみるべきであろう。



### (3) 低消化率の要因

ある支出項目の予算配分が使い残され、他の項目は配分額が払底して動きがとれない状況が放置されている。1995 / 1996 年度以降、教育、保健分野では給与項目で未使用残が増え続けていることが明白であった。承認済み定員すべてに対して、現実に雇用されるか否かにかかわらず、形式的に給与全額を予算付けする慣行が原因である。結果的に、非給与支出及び開発支出への予算配分額の削減となる。

その他、低消化率の要因として考えられるのは次のとおりである。

#### 1) 内部要因

受容能力、実施能力、財・役務調達に係る長々しく硬直的手続き等

#### 2) 外部要因

予算示達の遅れ・不足、示達済み予算の執行停止命令、財・役務調達の差し止め

### (4) MSU の論考主張のまとめ

社会セクターで目に見える変化を本当に起こすつもりなら、支出の優先壺を見直し、社会セクターへの予算配分比率を増加するべきである。また、給与支出の予算付けは定員ではなく、現実に雇用されている職員数に基づき査定すべき。非給与及び開発支出への予算配分額は、調達のタイミングが計れるよう、年度当初に示達すること。また、調達手続きは簡素化すること。

#### 【本章執筆者による考察】

- ・表 4 - 5 をみる限り、近年あらゆる項目の消化率が 100% を大きく下回っている。したがって低い消化率の原因は、支出項目間の均衡の問題ではないだろう。SAP については、ドナーのファイナンスは物理的施設をつくるための開発支出に集中していた。施設をつくるために州政府としては、ドナーからの資金に見合う何がしかのマッチングファンドを開発予算として当該年度分用意したうえ、後年度にはその施設の運用維持のため、職員給与に代表される経常支出負担が生じる。州政府予算が乏しい背景があるため、SAP 予算消化が困難になったと推定される。また、地域衛生事業にあつては、完成後地域社会に施設を移管して維持管理を委ねようとしたところ、地域社会からは維持管理能力がないとして移管を拒否される事例が頻発したともいわれる。さらに、SAP の実施主体は州政府とされているにもかかわらず、様々な決まりがすべて中央で決定される等分権の実体が伴わず、発足後まもなく、州政府はオーナーシップを失ってしまったとも考えられる。さらに、多数のドナーがそれぞれ独自に精緻かつ時間のかかる（例えば、支払い請求書類がドナーの本部所在地まで送付され処理される等）ラインバース手続きを定めているため、現場責任者その他の事務負

担が過重で結果的に利用率が低くなったとも考えられる。なお、施設設置に際し、例えば最低限確保すべき近隣既存施設との距離といった、設置基準を捻じ曲げた政治介入があり、不要不急な施設が建設されたことも SAP の有効性に疑問を抱かせる一因となっているとの意見も聞いた。

- ・教育、保健等社会セクター<sup>31</sup>については、個別事業の立案と予算手当てに関する実施・実務能力、後年度負担についての受容能力、公正かつ円滑な個別事業選定手続き等の隘路を打開するため、実施権限を州政府から県政府（District Government）へ移管することを内容とする分権が進められている。受益者との距離がより短くなるという意味で、また政府の行政所掌の焦点が絞られ、為政者の注意を集中しやすい形となるという意味で歓迎すべき動きである。ただ、いずれの項目もやすやすと成し遂げられる変化ではない。社会セクターへの支出の重要性を県政府トップが強く認識し、強力な指導力をもって推進するか、市民社会なり何なりが外部からそうさせるために監視しないと、事態は変わらない可能性が高い。SAP の場合は州段階において広範に資金横領があったなどとも聞いた。そんなことが噂されないためにも、トップの指導力ないしは市民社会の監視が重要であろう。

#### 4 - 2 10 年開発計画・3 年開発プログラムの基本政策

##### 【要 約】

当計画の特徴は第 8 次計画で芽を出していた新しい理念に基づく政策が、はっきりとした姿で表舞台に登場し、計画の主演を演じていることである。

成長と同時に貧困を削減することを計画の目的にはっきりと据えたこと。

政府の役割を貧困削減と人間開発に絞り込んで規定したこと。

統治（Governance）に正面から取り組んだこと。

成長をあがなう原資問題に考察を加えたこと。

##### 4 - 2 - 1 経 緯

パキスタンの開発計画は、計画省が取りまとめ、大統領を議長とする国家経済審議会（NEC）が審議・承認する。第 8 次 5 年計画期間も終わりに近づいた 1997 年前半から、第 9 次 5 年計画の立案策定作業が始められた。前回と同様、ただし前回よりも更に多くの作業部会を設立し、一部世界銀行・ADB とも協議しつつ、教育、保健、環境、人間開発、SAP その他計 15 部門

31 . 農業、水資源、KPP（Khushal Pakistan Programme）等いくつかのその他部門とともに 2002～2003 年度から移管される。

の計画案を策定した。しかし、発表時期である 1998 年時点では権力者間の政争が激しく、かつ経済的にも利用可能資源の見通しが不確定で、発表を見合わせざるを得なかった。1999 年に現政権が成立したあと、計画省は NEC を開催し、策定済みの計画案を審議・承認・公表しようと試みたが、ムシャラフ大統領は策定済みの第 9 次 5 か年計画案をよしとせず、新しい現実を反映せよとの指示を出した。結果的に人間開発や貧困という優先課題が析出してきた。

計画期間が長期展望で 10 年、実施プログラムで 3 年と、従来の 5 か年計画の枠組みからすると短縮されている。3 年については「貧困削減戦略文書 (PRSP)」の計画策定対象期間が 3 年であること、また、クーデターから民生復帰までの期間が 2000 年 5 月の最高裁判決により 3 年とされたこと等が原因であろう。また、10 年についてはプログラム期間が 3 年であるため 5 ~ 15 年の関係から 3 ~ 9 年を想起、きりのよい 10 年としたもの、あるいは、前回の軍事政権が 12 年在任したことから、これに近い展望を描いていると穿った見方をする向きもある。

しかし、政府は 1997 年に「パキスタン 2010 (1997 ~ 2010 年)」を既に発表済みであった。ムシャラフ政権となったことにより、策定済みの 5 か年計画案を 3 年に縮小し、「3 年継続計画 (2000 ~ 2003 年)」として改めてスタートさせたとみられる。ただし、これまでと大きく異なる点がある。財務省が IMF 及び IDA 融資取りつけのために似たような作業を行っていたことである。PRSP は、2000 年 3 月にはフレームワークとして、また早くも 2000 年 5 月には第 1 次ドラフトとしてまとめられ、公表されている。計画委員会は PRSP のこうした動きにむしろ誘導される形で、2001 年のパキスタン開発フォーラムにおいて「3 か年貧困削減プログラム」を発表し、貧困シフトを明確にした。おりしも 2000 年末に IMF スタンドバイ融資が融資承諾され、クーデター以降の短期経済安定化策が奏功し、経済にようやく落ち着きの兆しが現れていた。一方、2000 年 12 月から始まった地方政府選挙も平穩に実施され、クーデター直後から進めてきた地方政府改革等一連の政治行政改革も緒についたと認められる状況であった。こうした背景の下、大統領を議長とする NEC は、2001 年 6 月 7 日、「10 か年開発計画・3 か年開発プログラム」を審議・承認し、同年 9 月 1 日付で当計画は公表されることとなった。当計画を 10 年に 1 度限りの計画ではなく、継続計画 (Rolling Plan) とすることも併せ決定されている。なお、当計画が承認された NEC 会合で 2001 ~ 2002 年度公共部門開発予算 (PSDP) が同時に承認されている。この点については、4 - 3 - 2 で改めて触れる。

#### 4 - 2 - 2 基本政策

当計画の特徴は、第 8 次計画で芽を出していた新しい理念に基づく政策が、はっきりとした姿で表舞台に登場し、計画の主演を演じていることである。

第 1 に成長 - それも自立性を高めながら - と同時に、貧困を削減することを計画の目的にはっきりと据えたことである。もちろん第 8 次計画でも成長と公正な配分を政策の 1 つとして掲

げ、貧困緩和に章節をさいているが、いくつかある課題の1つとしての扱いであった。一般論として、貧困緩和のための政策と戦略が語られてはいるものの、この政策・戦略実現の具体的プログラムや予算手当てまでは用意できていなかった。しかるに当計画では前文で、貧困緩和と人間開発という国家戦略の執行に当計画が貢献すべきことを明白に表明し、かつ計画の中身でも、また事業・プログラムでも更には予算手当てでも、目的実現の具体案が盛り込まれている。貧困削減と成長の目標として以下の指標を掲げている。

表4 - 6 貧困削減と成長の目標

	基準年	予測年次	
	2000-2001	2003-2004	2010-2011
食料貧困 <sup>32</sup> (%)	30	25	15
人間開発指数(順位)	135	120	90
GDP成長率(%)	2.6	5.0	6.3

出所：10か年開発計画 p.2

第2に係る目的達成における政府の役割を、貧困削減と人間開発に絞り込んで規定したことである。この点も第8次計画で、投資に係る政府の役割を投資主体から触媒機能へと重点の移行を宣言していたが、当計画では投資主体としての政府の役割が民間部門との対比において、更に限定されることとなった。もちろん表4 - 7の下2行に掲げた当計画の民間投資は、見込み値でしかあり得ず、実現は今後の市場環境いかんであるが、政府の役割に関する計画主体の意図は明白である。

表4 - 7 計画規模官民比較

(10億ルピー、各年度価格)

計 画	各年度価格			合計に対する比率		
	公共部門 支出	民間固定 投資	合 計	公共部門 支出	民間固定 投資	合 計
第6次計画(実績)	242.4	203.3	445.73	54.4%	45.6%	100.0%
第7次計画(予測)	463.2	485.6	948.8	48.8%	51.2%	100.0%
第8次計画(目標)	923.1	1,168.5	2,091.6	44.1%	55.9%	100.0%
3年プログラム(2001~2004)	460.0	1,519.0	1,979.0	23.2%	76.8%	100.0%
10年計画(2001~2011)	2,540.0	8,747.0	11,287.0	22.5%	77.5%	100.0%

出所：第8次5か年計画 p.25 及び 10か年開発計画 p. 1

32. カロリー摂取量1日当たり2,150カロリー以下人口の比率(10か年開発計画 p.95)

第3に統治(Governance)に正面から取り組んだことである。第8次計画では概念だけが登場していたが、当計画では構造改革の進展を踏まえ、具体性をもって展望が描かれている。

第4に当計画では初めて、成長をあがなう原資問題に考察を加えたことがあげられる。第8次計画では、長期対外債務を対GDP比36%に維持するとの目標が掲げられているだけで、根拠、方策に何の言及もなかった分野である。パキスタンが1998年、1999年に経験した経済危機が、対外債務問題に起因していたことにかんがみ、妥当かつ当然の変化である。

#### 4 - 3 10か年開発計画・3か年開発プログラムの分析

##### 【要約】

成長戦略：3か年プログラム修了年度に5%まで回復させ、その後成長力を加速させ、10年計画終了までに6.3%とする。中期目標である5%成長力の回復戦略として、少額投資で生産性改善が早期に発現すると認識された4部門・活動に焦点を当てている。農業、中小企業、情報産業、及び石油、天然ガス、石炭の探査開発の4分野である。

貧困削減戦略：削減戦略の5大要素を提示している。すなわち、経済改革、物的資産の創造、社会的資産の創造、社会的安全網、統治である。

財政赤字の抑制につき、連邦歳入庁の改革と税収の増加、歳出の抑制、特に国防費と行政経費につき、監視することを明らかにしている。

当10か年間開発計画・3か年開発プログラムは、年度開発予算と一体的連携を取った。

##### 4 - 3 - 1 計画内容

10か年開発計画、3か年開発プログラムといっても、個別の計画とプログラムが別々に存在するわけではない。マクロ経済の予想枠組みが提示され、部門別の政策が戦略と目標値などとともに展開されている。中期3年、長期10年と概念として読むにしても、計画の記述ぶりは、いずれの時点を想定してのものか判然としないものも多い。ただし資源投入計画、及び計画評価指標に関する計画値は、3年目標、10年目標と明確に区分されている。

##### (1) 成長戦略

2段階で潜在成長力見合いと想定する6.3%成長に引き上げる計画である。すなわち、現状2.6%を3か年プログラム修了年度に5%まで回復させ、その後成長力を加速させ、10年計画終了までに6.3%とするものである。中期目標である5%成長力の回復戦略として、少額投資で生産性改善が早期に発現すると認識された4部門・活動に焦点を当てている。農

業、中小企業、情報産業、及び石油、天然ガス、石炭の探査開発の4分野である。いずれの業種にしても良好な投資環境を整備し、関連融資機関を強化することにより、企業家精神に富んだ事業主に融資の機会を提供し、民間資金による投資を促進し、所期の成長を達成しようとの戦略である。ただし、この4業種だけでは長期的に成長率を高めるには力不足とみて、更に金融、投資環境、その他統治関連の整備に努め、輸出競争力をもった製造業に対する内外からの投資を助長し、製造業部門の成長目標7.8%を達成、これを牽引力として、長期的に経済全体の成長目標6.3%を達成する計画である。表4-8をみれば、係るシナリオの達成にとり、民間部門の投資（最下段の数値）が大きく増え続けなければならないことがみて取れる。外国からの投資が増えなければならないだろうし、パキスタン国内民間資金による投資も増加しなくてはならない。税負担も増加するというシナリオの下、投資を増やすにはよほど魅力的な投資環境の出現が待たれる。

表4-8 成長、産業構造変化、投資

	基準年		予測年次		第8次計画 目標値
	2000 - 2001	2003 - 2004	2010 - 2011		
成長率 (%)					
GDP	2.6	5.0	6.3		7.0
農業	- 2.5	3.5	4.2		4.9
製造業	7.1	6.9	7.8		9.9
サービス	4.4	5.2	6.6		6.7
構成比 (対GDP%)					
農業	25.0	23.8	21.3		22.2
製造業	15.7	16.6	18.7		20.3
サービス	52.0	52.3	52.6		48.5
投資 (対GDP%)					
合計	14.7	16.5	20.6		
固定資本	13.1	14.9	19.0		
公的部門	2.2	2.5	3.2		
民間部門	10.9	12.4	15.8		

出所：10か年開発計画 p.8 及び第8次5か年計画 pp.iii & 440

## (2) 貧困削減戦略

貧困削減戦略は時の経過とともに進化している。計画委員会が2001年2月の開発フォーラムで配布した公開討論用の冊子<sup>33</sup>では、削減戦略の5大要素を提示している。すなわち、

33 . Planning Commission, Three Year Poverty Reduction Programme, Feb. 2001.

経済改革、物的資産の創造、社会的資産の創造、社会的安全網、統治である。これはこれで分かりやすいが、当計画の公表に際しては農村部貧困の要素、あるいは雇用創出ないし労働市場改革の要素等が経済改革の項目に混入し、記述の拡散・混乱がみられる。敢えて整理すれば以下となる。

#### 1) 経済改革

経済成長を促進し、雇用機会を創出する。雇用創出を旨として現政権が着手した政策・事業のなかでも、旗頭となる事業と目される Khushal Pakistan Programme (KPP) が説明されている。2000年1月から開始した仕組みで、農村及び都市貧困地域における基礎インフラの整備を行う小規模公共事業である。なお、雇用創出のため、雇用誘発係数<sup>34</sup>の高い住宅建設の促進を信用供与を通じて行うことにも言及している。

#### 2) 物的資産の創造

所得獲得能力向上のため、貧困者に物的資産を獲得せしめる計画である。都市におけるスラムの再生、及び低所得者住宅建設、零細金融機関の整備による貧困者創業信用供与 - Khushali 銀行を創設、農地解放（大土地所有者所有農地及び国有地）を含む。

#### 3) 社会的資産の創造

教育、保健等基本的社会サービスの利用可能度向上による人的資本開発である。その他ジェンダー、母子家庭問題、女性福祉、障害者更正訓練等を含む。

#### 4) 社会的安全網

特定の貧困者に対する補完的ではあるが、直接的な所得移転を行うもの。Zakat や Ushr とよばれる無償資金は、額が固定された金融資産に生じる利子から、ラマダン月の初めに強制的に元本の2.5%天引きして蓄積した資金を原資とする、パキスタン独特の制度である。その他食料支援計画による月収2,000ルピー以下家庭に対する現金供与、更には社会保障制度（医療保険、失業保険等）等を含む。

#### 5) 統 治

行政及び公益サービス提供の効率改善に欠くことのできない改革を解説。最も大きな改革が地方政府制度の改革と分権である。警察改革、司法制度改革、公務員制度改革も重要な統治分野の構成要素とされている。

### (3) 自己資源による成長

まず貯蓄率の改善策を5点あげている。 予算規律、 国営企業構造改革による収支改善、 地方政府改革による新規資源の創出、 民間企業自己資金による投資拡大意欲、 貯

34 . Planning Commission, 前掲 p36 によれば建設業は雇用の弾性値が0.87と小規模製造業と並んで部門別のトップにある。ちなみに大規模製造業は0.02と群を抜いて低い値となっている。

蓄手段改善による家計部門貯蓄の増加である。他方、金融仲介機能改善強化のため、更に金融部門改革を推進する。また、海外労働者からの送金を銀行経由の公式経路<sup>35</sup>で行わせるための方策を検討。次に財政赤字の抑制につき、連邦歳入庁の改革と税収の増加、歳出の抑制、特に国防費と行政経費につき監視することを明らかにしている。さらに、対外部門ではWTOによる新しい交易環境下、適切な対外関連政策と相まって、農業、繊維、衣類部門市場の自由化により、貿易収支は2010年までに黒字化、IPP問題が解決したことと相まって、将来直接投資が拡大するとの計画である。かくて成長を賄うにあたり、対外資源依存度の低減を見込む。それにしても、パキスタンの徴税水準が近隣諸国との比較で高いものであることを想起<sup>36</sup>すれば、表4-9にみる税収の増加目標は、なまやさしいものではないことが理解されよう。

表4-9 貯蓄と投資

	基準年	予測年次	
	2000-2001	2003-2004	2010-2011
財政収支（対GDP比％）			
税  収	13.5	15.4	19.9
税外収入	2.8	2.8	3.0
経常支出	18.6	17.8	20.0
開発支出	3.2	3.9	4.5
財政赤字	5.3	3.5	1.7
投資総額（億ルピー、2001年価格）	5,090	6,550	12,160
投資ファイナンス（対GDP比％）			
投資総額	14.7	16.5	20.6
（内政府）	（2.2）	（2.5）	（3.2）
国民貯蓄	13.1	15.4	20.0
対外資源	1.6	1.1	0.6

出所：10か年開発計画 pp.33 & 34

#### （4）目標、計画値及び講じようとする施策一覧表

次のごとく整理されている。

35．この点に関しては2001年9月以降、イスラム過激派の資金洗浄対策として米国中近東諸国で規制が強化されるとの見込みにより、事態は急変し、公式ルートによる送金が急増し、2002年2月段階でも継続している。

36．第3章第1節、表3-9参照。



表4 - 10 目標、計画値及び講じようとする施策一覧表

目 標	講じようとする施策	年 度			指 標
		2001	2004	2011	
高い所得成長	GDP比20.6%の投資、経済開放、教育による人間開発、保健、栄養、高度科学技術、IT能力とITインフラ、エネルギー政策（天然ガス、清浄石炭）	24.2	26.2	34.5	・1人当たり所得（1,000ルーピー、一定価格） ・人口増加率（年率%）
		2.17	1.82	1.6	
食料貧困解消	農業、灌漑排水、所得不均衡削減のため成長の共有、エネルギー適正化、公共事業、零細金融	30	25	15	1日当たり摂取カロリー2,150以下人口比率%
人間的貧困の大幅削減	教育、保健、栄養、科学技術、IT、農村インフラ、成長共有、社会安全網整備、老齢年金、零細金融	44	35	25	・人間貧困指標（%） ・出生時平均余命 ・保健サービス非享受者率（%）
		63	64	69.2	
		45	25	0	
100%識字率 高等学校までの教育の普通化	教育、IT（遠隔地教育）、教師・学校・教員養成拡大	52	61	78	・成人識字率 ・女性識字率 ・小学校就学率 ・中学校就学率 ・高等学校就学率
		39	47	67	
		83	94	104	
		57	66	97	
		35	45	79	
幼児（5歳未満） 栄養失調解消	特定者食糧配給、教師 - 両親関係強化による意識改善、NGO	39	35	20	・栄養失調率（5歳以下%） ・新生児死亡率（/1,000） ・産婦死亡率（/10万） ・未熟児出生率（%）
		90	65	30	
		400	300	180	
		25	20	12	
清浄飲料水	上水道投資、排水関連法規の厳格適用、同左遵守状況監視	63	68	84	・安全な飲料水利用可能人口（%）
清浄な大気	汚染地域における緊急排出規制法整備・施行、天然ガス清浄石炭政策	50	40	20	・清浄な大気非享受者（%）
法治社会	公務員改革、司法改革、警察改革、地方政府への分権実施、教育	20	50	70	・現行改革計画実施率（%）
科学能力向上	科学技術開発緊急計画、研究開発予算増額	116	215	1,015	・科学技術者数比（/100万人） ・対GDP比予算配分
		0.2	0.4	1.2	
人間開発指標	上記全施策の効果的一括実施	135	120	90	・UN人間開発指標順位

出所：10か年開発計画 p.25

#### 4 - 3 - 2 PSDP との緊密な連携

当10か年間開発計画・3か年開発プログラムは、年度開発予算と一体的連携を取った初めての計画である。当計画の「23章 公共投資計画2001～11」において、部門別の主要事業が10年度分、年次別資金配分とともに既往、及び新規の区分に分けて全21部門掲載されている。この

資金配分のうち 2001 ~ 2002 年度分 1,300 億ルピーが実施省庁別に再整理され、当 10 か年開発計画・3 か年開発プログラムを審議承認した NEC 会合で、同時に 2001 ~ 02 年度公共部門開発予算 (PSDP) として承認されている。この当 10 か年開発計画・3 か年開発プログラムと 2001 ~ 2002 年度公共部門開発予算 (PSDP) が同時承認されたことにかんがみ、当開発予算が継続予算計画と位置づけられた意味は、両者の一体的連携という観点からこれを理解するべきであろう。

パキスタンにおける公的部門開発事業のうち、大規模なものはすべて国家経済審議会執行委員会 (ECNEC) の承認を必要とする<sup>37</sup>。開発計画は、当然経済全体の進むべき方向を指し示すものであるが、投資の大宗を成す民間部門にとっては、政府の政策に関する絶えざるメッセージ発信のための官民意見交換作業であり、他方、実務的には開発事業承認権限行使に関する基本的方向を定期的に見直し、設定する作業である。そうだとすれば、開発計画の 1 つの帰結は、関係省庁、州政府からの積み上げによる具体的開発事業名と年度別事業費配分表である。ただし、これまでの開発計画では所管省庁ごとの計画に精粗があり、そのため、総括的情報がそこまで細分、統一的に整理されて公表されてはいなかった。毎年度の支出は公共部門開発予算 (PSDP) として、毎年計画省と財務省が共管して作成・公表されてきた。その意味で 5 か年計画の趣旨がいかに具現化しているかをみるためには、毎年の PSDP と照合する必要があった。PRSP は予算であるから当然様々な力学が作用する。したがって、かつては 5 か年計画の方向と PSDP の関連・連携が薄いことが、援助関係者の悩みの種でもあった。この点今回の変化を契機として、今後大きく改善されると期待したい。

しかし、この資金配分が本当に貧困削減シフトとなっているのかどうか、見方によって様々な評価がある。公共投資計画 2001 ~ 2011 年に現れた主な特徴は次のとおりである。

- 1) 初年度事業費を 1,300 億ルピーと対前年当初予算比で 30% 増と高く設定、GDP 比では 3.4% と前年度実績 2.7% から大幅上昇、計画期間中はその後も伸び率を確保し、経済成長回復路線を明確にしたこと<sup>38</sup>。
- 2) 長期的な早魃対策として、水資源部門に部門別で最大の資源配分をしたこと。
- 3) 優先度の高い事業として、既往の重要かつ高優先度事業、国家統一<sup>39</sup> や生産性改善に貢献する事業、基礎社会サービス事業、貧困削減事業、人間開発関連事業、IT 関連事業をあげている。

37. 事業費 2 億ルピー以上の案件は、国家計画審議会執行委員会の承認を必要とする。なお、総事業費の 25% 以上を外貨ないし外国援助で賄う事業は、事業費額にかかわらず国家計画審議会執行委員会の承認を必要とする。

38. 2000 ~ 2001 年度 PSDP 予算は 1,000 億ルピーであった。2000 ~ 2001 年度 PSDP 支出実績は、898 億ルピーであるので執行率 90% ということになる (表 3 - 18 及び表 3 - 23 参照)。なお、3 - 3 - 4 (2) でみたように、更に増額補正され 1,400 億ルピーとなっている。

39. 例えば辺境地との交通通信の改善のための事業。

- 4) インフラに関しては、質の改善と需要に応じた供給を継続するとして、効率、経済成長、輸出促進指向で電力、通信、鉄道、主要道路を列挙している。
- 5) 国有企業<sup>40</sup>による非予算関連投資については、10か年計画としての言及をやめたこと。
- 6) KPP事業に計画全期間(10年間)予算配分し、当計画期間中実施する姿勢を示したこと。
- 7) 計画初年度である2001～2002年度は、州政府が主体となって実施する事業であるKPP事業の立ち上げ、旱魃対策事業の実施、分権計画があり、州政府支出比率が次年度以降より高くなっていること。

なお、集計区分の関係で社会サービスないし貧困削減関連事業予算がどの確度増加しているかは、当計画からは不明である。また、成長戦略上重点分野と位置づけられた農業、中小企業、情報産業、及び石油、天然ガス、石炭の探査開発、更には雇用創出上重要な建設業振興については民間資金(あるいは制度融資)による方針であるため、事業規模やそのインパクトなどはPSDPに現れてこない。

表4-11により、当計画の部門別配分と第8次計画のそれとを比較、その変化をみても、運輸・通信部門への予算配分比率が大幅に低下した。第8次においても通信は予算外計上であったので、運輸・通信の実態的中身は、8次も今度も道路と鉄道の両部門である点変わりな

表4-11 部門別資源配分比較

(億ルピー)

	10か年開発計画(各年度価格)				第8次計画	
	2001～2004		2001～2011		(1992～1993年度価格)	
連邦政府	3,336.6	72.6%	19,270.0	75.9%	3,306.1	68.4%
水資源	845.2	18.4%	4,255.2	16.8%	555.7	11.5%
運輸・通信	742.4	16.1%	3,456.3	13.6%	1,204.7	24.9%
電力	429.3	9.3%	2,665.6	10.5%	340.2	7.0%
科学技術・IT	242.1	5.3%	884.1	3.5%	46.0	1.0%
州政府	1,263.4	27.5%	6,130.0	24.1%	1,627.8	33.7%
州政府資金	963.4	21.0%	5,000.0	19.7%	-	
KPP	170.0	3.7%	1,000.0	3.9%	-	
旱魃対策事業	100.0	2.2%	100.0	0.4%	-	
分権計画	30.0	0.7%	30.0	0.1%	-	
合計	4,598.0	100%	25,400.0	100%	4,833.2	100%

出所：10か年開発計画 p.389 及び第8次5か年計画 pp.431

40. 2001～2002年度より国有企業は、ECNECの承認を得ることなく、自由に連邦政府の予算措置を伴わない開発事業を手がけることができることとなった。

い。道路が約3分の2、鉄道が約3分の1である点も変化ない。減少は他部門との相対的重点の変化ととらえられる。水資源は増えている。計画の本文で宣言しているとおりである。ダム建設を伴う水源開発も含まれている。電力は若干ながら比重が増加している。第8次計画策定当時は民活インフラ花盛りで、事実、外国民間資本による発電事業が進行中で、電力部門の政府による設備投資は、最小限で足りるとの理解であったと思われる。その後の展開により、現実に合わせて修正を行ったとみられる。科学技術・ITについては、比率的には思い切った増加配分がなされている。計画の宣言どおりである。なお、8次計画当時、IT概念はなかった。

意外な点は州政府支出比率の低下である。第8次計画ではSAP関係支出として、州政府支出のちょうど5割、国家PSDP予算総額の17%が計上されていた。当初計画ではSAPという区分がなく、また既に4-1-4でみたごとく、SAPの開発予算には大幅な未使用残が生じており、学校等物理的施設をつくる需要が低くなっている(就学率の低さにかんがみ、それが本当に妥当かどうかは別として)ことの反映ともみられる。現に、表3-23で2000～2001年の歳出実績をみると、州政府の支出したSAP関連PSDP支出は84億5,000万ルピーであり、PSDP支出総額898億ルピーに占める割合は9%に過ぎない。いずれにせよ、社会セクターサービス供与改善、貧困削減計画をみるためには、公共部門投資計画と合わせて経常経費も含めて考える必要があるが、経常経費予算は財務省の専管事項であり、開発計画策定の実務を担う計画省の分掌を越えている。

#### 4-4 州開発計画の分析

分析に足る十分な資料収集ができず省略。

#### 4-5 貧困削減戦略文書 (PRSP)

##### 【要約】

貧困削減戦略文書 (PRSP) は、債務削減と IDA 融資を供与する前提として、IMF と世界銀行が重債務貧困途上国 (HIPC s) 、及びすべての IDA 融資対象国に対し、作成を求めているものである。

パキスタンの貧困が 1990 年代に増加した理由は、1 つには 1980 年代以降低下傾向にある経済成長である。もう 1 つが統治の失敗である。すなわち、政府の行う行政活動のなかで貧困者に裨益する諸々の活動に付し、乏しいとはいえ、予算を効果的に配分する能力が低下し、貧困者に対する行政サービスが低下したという意味である。

PRSP はモニタリング指標を含んでおり、これを基に毎年見直す性格の戦略である。策定済みの暫定版 PRSP と 10 か年開発計画・3 か年開発プログラムの貧困削減戦略

は、形式的に両者ともに 5 正面作戦としており、各 5 部門の戦略も両者ほとんど同じである。

暫定版 PRSP については更に改訂作業が続けられ、2002 年 10 月に選挙によって成立することになっている新政権によって、完成版貧困削減戦略文書 (F-PRSP) として承認される予定である。

#### 4 - 5 - 1 経緯及び 10 か年開発計画・3 か年開発プログラムとの関係

ムシャラフがクーデターにより政権に就く約 1 か月前、1999 年 9 月、国際通貨基金 (IMF) と世界銀行は HIPC<sup>s</sup>、及びすべての IDA 融資対象国に対し、債務削減と IDA 融資を供与する前提として、PRSP の作成を求めることを決定した。政権に就くや、直ちに政治の民主化と経済再生を標榜したムシャラフ政権と IMF・世界銀行チームの連携による PRSP への取り組みは迅速で、翌 2000 年 3 月には早くもその枠組みを、追って同年 5 月には暫定版貧困削減戦略文書 (I-PRSP) を公表するに至る。係る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融資を、他方世界銀行からは 2001 年 6 月に構造調整 IDA 融資を受けることに成功。パキスタンの経済の安定化に対する取り組みぶりに、とりあえず IMF・世界銀行の信任が得られた展開となる。

パキスタン政府は 2001 年 9 月、IMF スタンドバイ融資を成功裏に完遂したと認定された<sup>41</sup>。この実績を基に更なる経済の安定化と復興を目的として、支援期間 3 年の IMF 融資、「貧困削減・成長融資 (PRGF)」の供与を要請することとする。PRGF 融資の承諾があって、はじめて例外的な条件による対外債務リスクが認められる可能性が開けるからである。2001 年 9 月 11 日事件の影響をも取り込んで練り上げられた I-PRSP は、要請に先立つ 2001 年 11 月 15 日 IMF・世界銀行事務方による審議に付され、IMF・世界銀行の譲許的支援を供与するための信頼し得る、根拠たり得るとのお墨付きを得る。これを受け、パキスタンは大蔵大臣、中央銀行総裁連名により、IMF に対し PRGF 供与を要請。IMF 理事会は 2001 年 12 月、I-PRSP を審議了解し、PRGF 供与を決定。右決定を受け同月、パキスタン政府に対する公的貸付債権をもつ関係国 (日本を含む) は、パ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ク<sup>42</sup> に応じることに原則同意した。I-PRSP はその意味で、これまでのところ所期の使命を十分果たしたと認められる。

PRSP の策定は、計画省と財務省の共同作業であるが、実態は 4 - 2 - 1 でみたように財務省

41. 徴税額目標は未達であったが同条件は免除された。

42. ODA についていえば、残高を対象とする 38 年返済、うち 15 年据え置き、という繰延条件で、いわゆるナポリターム (40 年返済 16 年据え置き) に近似したものである。

主導であるとみられる。また、計画省がまとめた 10 か年開発計画・3 か年開発プログラム策定経緯からみて、PRSP を必要とする背景、その目的、特に策定の背後にある基本的思想が 10 か年開発計画・3 か年開発プログラムの内容、考え方を規定したと考えられる。

#### 【補足：IMF・世界銀行流のマクロプログラム】

PRSP の背後にある基本的思想は、IMF・世界銀行が進めてきた構造改革である。そこで認識される課題は、対象国にかかわらず、一般の定型パターンに収斂する傾向がある。すなわち、拡張的経済政策により国内需要の不均衡が拡大し、あるいは政府の過剰介入により資源配分上の非効率が増大するなどし、財政赤字及び国際収支経常赤字が拡大、成長率が低下するというものである。

パキスタンの場合もこのパターンが適用されていると思われる。事実、財政及び経常収支の 2 つの赤字が拡大し、結果として成長率低下するパターンは、1988 年の民政移管後のパキスタンにおいて繰り返し出現し、その都度政権交替を繰り返してきた。1999 年パキスタンは、対外債務不履行に陥っており、対外不均衡が危機的状態にあった。その意味でムシャラフ政権成立当時の状況も、過去の政権交代時の経済状況と同様である。

係る状況に対する IMF・世界銀行の処方箋は構造的な不均衡を是正し、中長期的に持続可能な成長を達成せんとするものである。IMF・世界銀行は、1988 年以降何度も構造調整融資を挺子に、パキスタンの歴代政権に改革を促したが、改革に対する政治的反対を時の政権が抑えられず、また、政権自体も改革意思が欠如するなどの理由で遂行はその都度頓挫してきた。基本構造が変わらないので、政権交替を促す定型パターンが 1990 年代に繰り返し出現したということになる。

具体的処方としては、まず IMF が短期的マクロ経済安定化政策を進める。財政、金融、対外部門（為替）に関して需要抑制的政策をとり、財政赤字及び国際収支の経常収支赤字の縮小、インフレの抑制を図る。こうした政策を実施する体制と意思が確認できると、IMF のスタンプバイ融資が実行し、対外部門を小康状態に保ちつつ、本格的にマクロ経済安定化政策を進める。ここで意識される政策変数は次の関係である。

$$GNDY - (C + I) = X - M + NY + NCT$$

あるいは

$$S - I = X - M + NY + NCT \quad \text{である。}$$

ここでは、

C：消費支出　　I：投資支出　　X：輸出

M：輸入　　NY：海外からの純所得

NCT：海外からの純経常移転　　GNDP：国民総可処分所得

S : 貯蓄 ( $S = \text{GNDP} - C$ )

である。上記両式の右辺は国際収支表の経常収支に等しい。つまり国民経済におけるISギャップは経常収支に等しく、そのギャップは両者の相互関係によって決定されるということである。そこで短期的には、貿易部門の調整などにより対外不均衡を解消することが試みられることになる。パキスタンの場合、対外部門調整は基本的には為替制度の自由化によるもので、かなり成果をあげている。金融はインフレ率がもともと一桁台であることもあり、必要な政府部門資金を確保しつつ、むしろ利払い負担を軽減する狙いもあり、利下げに向かっている。問題が財政である。上記式のNYに係る対外債務利払いが拡大しているためである。これを2001年12月のパリクラブで何とか維持可能と見込み得る水準に引き下げた。上記式のNCTに係る、例えば米国による6億米ドルの経済援助(2001年11月)もあり、かなりのギャップに耐えられる状況ができています。

しかし、長期的には 式の左辺、すなわち、貯蓄 - 投資ギャップがより強い規定要因になると考えられ、国内の消費や貯蓄に影響を及ぼす政策を実施する必要がある。したがって、輸入規制などによる対外不均衡是正は、国内不均衡を是正する措置が伴わない限り、長期的に維持することができない。

貯蓄 - 投資ギャップを変化させる要因には2種類ある。上記両恒等式を含む経済構造体系の外側から影響を及ぼす外生要因と、式のなかで自律的に変化する要因である。例えば、パキスタンは10か年開発計画・3か年開発プログラムを2001年6月に決定したあと、2001年11月にI-PRSPをIMF・世界銀行に提出するまでの間に、マクロ経済の枠組みを変更している。同年9月11日の事件を契機とした世界経済の景気後退の可能性を反映したものである。つまりパキスタンの輸出に影響をもつものの、経済構造体系上は、パキスタンにとっては所与の条件とされている外国・世界の景気の変化が外生要因の一例である。その他の外生要因としては、原油価格の急騰とか、一次産品価格の急落とか更には技術革新などがある。こうした外生要因のうち、原油価格の急騰とか、一次産品価格の急落といった突然かつ当該経済にとり、悪い方向への変化は通常外生ショックとよぶことが多い。

一次産品価格の急落という外生要因により、直接的には輸出額が減少し、経常収支が悪化する。経常収支の悪化はGNDPの減少、貯蓄Sの減少となり、貯蓄 - 投資ギャップの悪化とつながる。しかし、それだけにとどまらず、GNDPの減少は輸入品に対する需要を減少させ、国内消費・投資、すなわち $C + I$ が減少することになり、経常収支悪化を緩和させる動きも誘発する。他方、財政・金融政策も外生要因に対して反応する。輸出の減に対応して景気刺激策をとれば、 $C + I$ の増加により経常収支赤字は更に拡大するかもしれない。パキスタンの場合、6～11月の間に生じた世界経済の後退見込みに対し、輸出額の減少を想定し、より拡大的財政政策を容認した。このため11月のI-PRSPでの財政赤字幅は、10か年開発計画・3か年開発プログラムで

の見込みを上回る事となっている。

さらに、貯蓄 - 投資ギャップを変化させる要因には、貯蓄率に影響を与える人口の年齢階層別構成の変化や、生産能力を左右する経済の発展段階等も考えられる。こういった要因によって対外不均衡が発生している場合には、財政・金融政策などの短期的対応策だけでは解決できない。したがって、所得に対する貯蓄率や限界資本係数（投資額とGDPの関係を規定するパラメーター）といった経済体系のパラメーターを変更するような、「経済構造」自体の変更が必要と意識されることとなる。かくて世界銀行（そしてADBも）の出番となり、経済の発展・成長のため、財政支出・徴税体系の見直し、金融・資本市場規制・監督体系の見直し、産業保護・規制の見直し等中長期的構造改革を実施、供給サイドの効率向上を図る<sup>43</sup>。多くの場合、世界銀行の構造調整融資が梃子として使われる。この短期（1～3年）のマクロ安定化政策と中期の構造改革政策とを組み合わせ、並行して実施するパターンは今次のパキスタン支援でも踏襲されている。以上の一般的処方箋を図式化すれば図4 - 1<sup>44</sup>のとおりである。

このような政策相互間の関連の例は、例えば以下が考えられる。為替切り下げ（自由化により事実切り下がった）により輸出が増加すると所得が増える（米ドルベースで増加ないしほぼ横ばいであり、現地通貨では増えている）。所得が増えると貨幣需要が増加し、利子率が金融市場で決まるなら金利が上昇し、結果として貯蓄が増大する。しかし、パキスタンの場合これまで政府の資金需要を賄うために利子率が高かったため、むしろ利子率はインフレ収束にともない低下させた。国内経済は完全雇用には程遠い状況にあり、かつ主要輸出産業である綿花関連繊維産業は稼働率が低いため、利子率の低下が価格上昇をもたらすとは思われない。

しかし、これまでの経験からIMF・世界銀行では、これら改革政策の実施が既得権益剥奪に向かわず、自由競争の名分の下、単に改革の痛みを社会的弱者へしわ寄せするだけに終わり、社会的な不均衡拡大、社会的な不安増大を惹起しかねないと認識されてきていた。壊滅的経済状況に陥った国に対して、債務削減、特例的条件<sup>45</sup>貸付、その他支援による救済処置をとる前提としてPRSPの作成を条件づけた理由である。

---

43. なお、例えば資本市場のように、そもそも当該国に市場そのものがない等市場主義経済の初期条件が欠如している場合には、既存システムを修正しても経済パフォーマンスは改善されない。このため市場整備、市場育成という概念も採用されつつある。

44. 出所：海外経済協力基金、開発援助研究所、国別地域別テーマ研究グループ、「マクロ経済調査ガイドブック」（非公表）1996年11月。

45. 2001年12月に承認されたIMFのPRGF融資の返済期間は10年（うち据え置き5年6か月）、利率はSDR建て、年率0.5%である。IDA融資は利息なし（貸付残高等に対し、年率1%未満程度の手数料徴収）返済期間は40年（うち据え置き10年）。



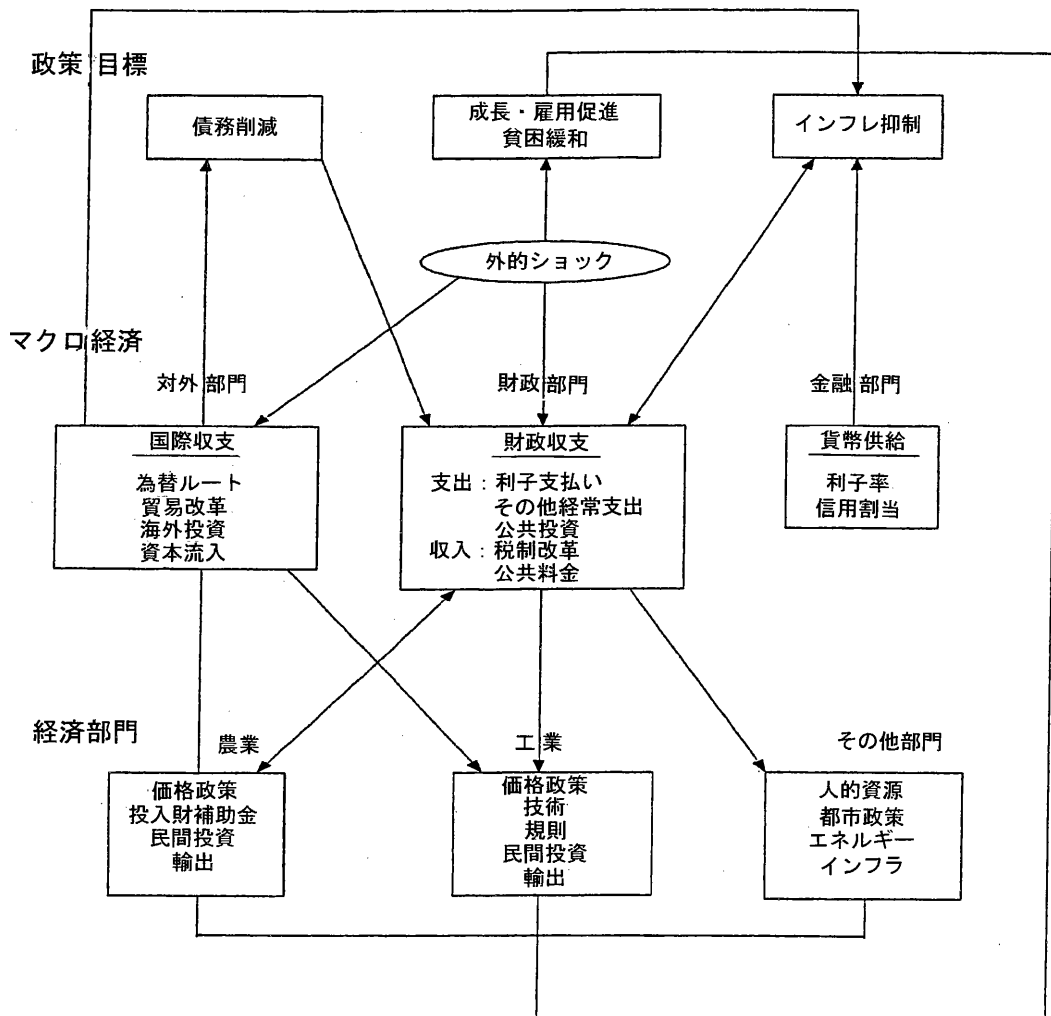


図4-1 マクロ安定構造改革プログラム

#### 4-5-2 計画内容

##### (1) PRSPの貧困に関する基本認識

貧困を単に所得の問題にとらえず、人間として生存するために欠くことのできない、経済的、政治的、社会的な基本的ニーズ全般にかかわる問題にとらえる。つまり、貧困者は金銭的に欠乏しているだけでなく、教育、保健、清浄な飲み水、あるいは清潔な衛生状態から縁遠い状況に置かれている。教育に欠け、栄養が不足し、健康に問題があるがゆえに生活能力が劣後し、まともな職に就けず、貧乏かつ社会の除け者で終わることになる。しかも何か異変が起これば真っ先に被害を被るのが貧困者である。このような状況に置かれているとき、貧困者が統治機構の仕組みで制度的に社会の意思決定過程から排除されているなら、事態は更に悪化するとの認識が打ち出されている。

## (2) 貧困削減の観点からみた経済、社会、政治（統治）状況

パキスタンの貧困は1980年代に低下しつつあったが、貧困削減意識の低下につれ、1990年代に入ると低下が止まり、逆に90年代末にかけ増加した。1つの理由は、1980年代以降低下傾向にある経済成長である。その原因は、恒常的な財政と経常収支の2つの赤字、並びに構造調整努力の欠如に起因し、公的債務利払いの急増と開発支出の急落に帰結するマクロ経済不均衡である。もちろん、成長成果配分の不公平にもかかわる問題でもある。2桁台のインフレや工業部門の停滞が、雇用や所得に悪影響を与えたこともまた事実である。

もう1つが統治の失敗である。ここでいう統治の失敗とは、政府の行う行政活動のなかで貧困者に裨益する諸々の活動に対し、乏しいとはいえ、予算を効果的に配分する能力が低下し、貧困者に対する行政サービスが低下したという意味である。

経済成長が貧困削減につながるには、雇用の創出が必要。現下失業率は10%、他方、人口が2%強で増加し、成長が停滞している状況では、年々新しく労働市場に入ってくる人口の4割、50万人は失業せざるを得ない。経済再生と貧困削減にとり、投資を刺激し、雇用をつくり出すことは死活的重要問題である。貧困削減につながる成長であるためには、雇用創出能力の高い経済部門が引っ張る経済成長でなければならず、農業、中小企業、それに情報技術産業（IT）が急速に伸びる必要がある。

国内の投資総額は、1992～1993年度GDPの20%あったものが直近200～2001年度は、GDPの14%に低下した。投資率を回復向上しなければならないが、国民貯蓄率は2001年度GDPの12%しかない。外国からの借入れは、ここ3～4年は増やせない。国内貯蓄を増やすために財政赤字を減らし、民間部門貯蓄と投資を増加させることが必要。政府は限られた公的部門投資を主として、重要な社会部門の行政需要に対応することに集中し、その役割は民間貯蓄と投資を奨励する脇役（facilitator）と任じることとする。係る戦略成功のためにもマクロ経済の安定が何より重要である。

## (3) 貧困削減戦略の比較

PRSPの計画対象期間は、IMFのPRGFの融資期間である3年間をにらんで設定されている。PRSPにはモニタリング指標を含むことがPRSPの標準であり、これを基に毎年見直す性格の戦略である。PRSPと10か年開発計画・3か年開発プログラムの貧困削減戦略の比較を表4-12に示す。また、I-PRSPの貧困削減戦略の特性要因図を図4-2に示す。

形式的に両者ともに5正面作戦としており、内容的にも5正面の対峙する課題は同じであり、各5部門の戦略も両者ほとんど同じである。ただし、おのずといくつかの違いがあり、そのうち興味ある点は次のとおりである。

- 1) PRSP は戦略説明の約 5 割弱の紙面を経済改革部門にさき、詳しく書き込んでいる。マクロ安定、構造政策が IMF・世界銀行の主題とする部分であり、おのずと力点が置かれている。このことは PRSP のモニター・評価に関しても反映され、モニター指標として成長率、財政赤字率、歳出規模等のマクロ指標が社会セクター各指標に先行して掲げられている。特に税制改革、債務管理を含む安定化の項、投資促進的環境創出の項を設け、金融部門改革や民営化等の構造改革を位置づけ、更に民営化と密接な関係をもつ関連インフラに言及する項を設けたあたりはマクロ安定、構造改革を下敷きとする PRSP の面目躍如たるの感あり。
- 2) 雇用については PRSP でも重要度が高いと総論で認識し、農業、中小企業、及び IT が戦略部門として具体的に掲げられている。しかし、具体的戦略については雇用創出の項は立てず、投資促進的環境創出の項で資本市場育成、民営化等と並んで農業、中小企業、及び IT につき産業としての課題が触れられているにとどまる。10 年開発計画で記述されている雇用の観点からの建設業振興、住宅建設促進に係る記述は PRSP には見当たらない。
- 3) ムシャラフ政権が創生した貧困削減の旗頭となる事業である KPP は、10 年開発計画では経済改革雇用創出部門に位置づけられていたが、PRSP では社会的脆弱性改善の項に置かれている。雇用は目的でも手段でもなく、プロセスということなのであろうか。しかも統計集計の制約のためか、後述の支出予算計画には KPP は全く触れられていない。

なお、人間開発(社会的資産形成)に関し、10 年開発計画では基礎的サービスに関する記述は個別セクターで展開されているため、戦略の章ではほとんど言及されていない。

表 4 - 12 貧困削減戦略の比較

I-PRSP	10 か年開発計画・3 か年開発プログラム
<p>成長創生・促進 マクロ経済安定化 投資促進的環境創出 インフラ</p>	<p>経済改革（経済成長促進、雇用機会創出） 労働市場改革 中小企業 Khushal Pakistan Programme（KPP） （建設業振興、住宅建設促進）</p>
<p>統治の改革 分権 公務員改革 司法・警察改革 財政・金融の透明性</p>	<p>統治の改革： 地方政府制度の改革と分権 （司法制度・警察改革、公務員制度改革にも別途言及あり）</p>
<p>所得稼得機会創出 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</p>	<p>物的資産の創造 都市スラムの再生 零細金融機関整備 農地解放（大土地所有者所有農地及び国有地）</p>
<p>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</p>	<p>社会的資産の創造 社会サービス供給（各論は部門別に別記） ジェンダー 母子家庭問題 女性福祉 障害者更正訓練 環境悪化に起因する貧困地域</p>
<p>経済的脆弱性改善 Zakat 復興無償資金援助 食料支援計画 KPP NGO・市民社会 その他社会保障制度</p>	<p>社会的安全網 Zakat、Ushr とよばれる無償資金 食料支援計画 社会保障制度（医療保険、失業保険等） 伝統的慈善事業 NGO・市民社会</p>

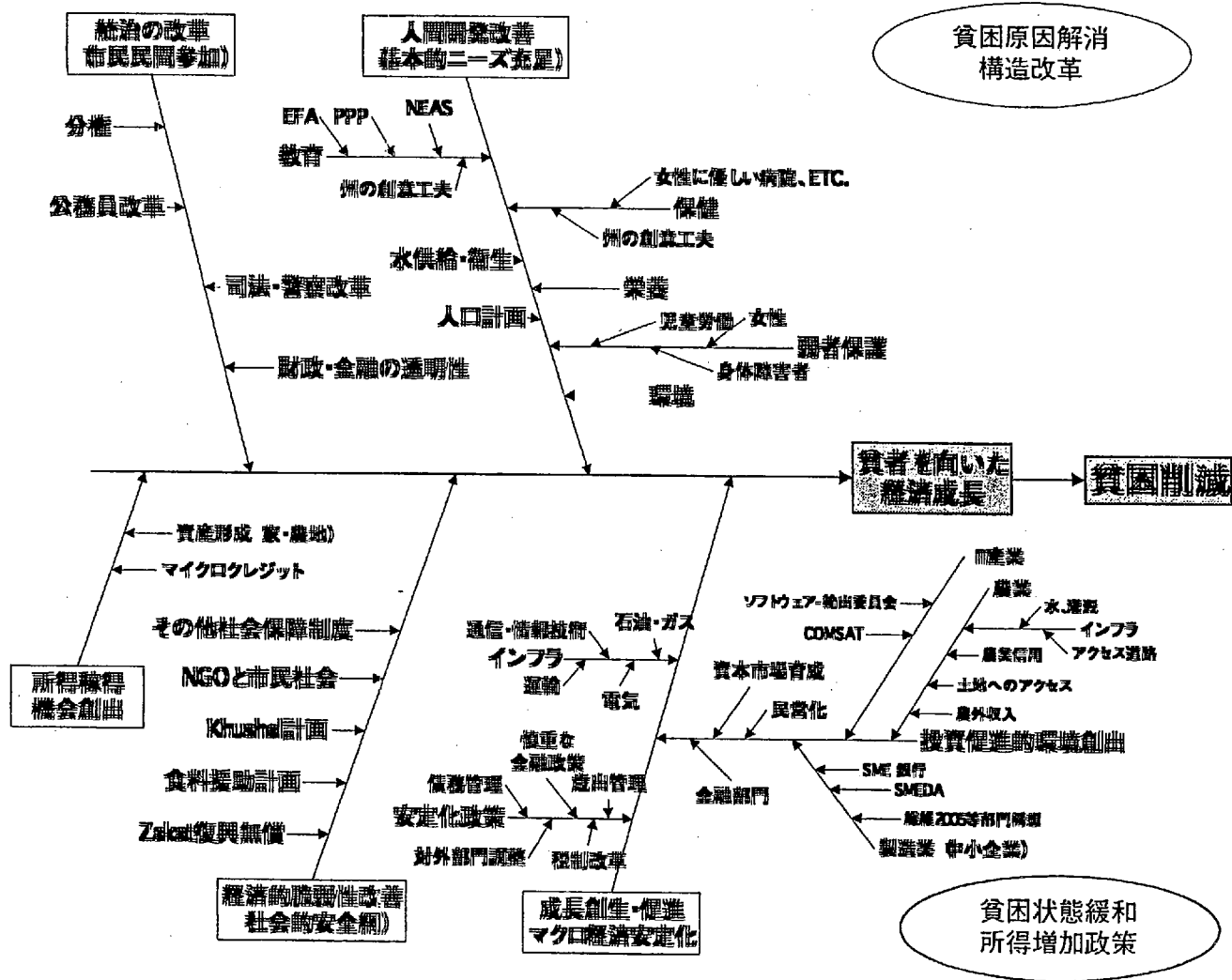


図4-2 貧困削減戦略の特性要因図

表4-13 財政支出実績

		1995-96			1996-97			1997-98			1998-99			1999-00			2000-01		
		Curr.	Dev.	Total	Curr.	Dev.	Total	Curr.	Dev.	Total	Curr.	Dev.	Total	Curr.	Dev.	Total	Curr.	Dev.	Total
道路・橋	Punjab	1355	2068	3423	1243	1677	2920	1358	1990	3348	1439	2154	3593	1462	1695	3157	1729	1704	3433
	Sindh	93	1805	1898	74	811	885	135	895	1030	88	880	968	111	668	779	160	929	1089
	NWFP	202	628	830	81	285	366	75	312	387	203	657	860	240	390	630	146	351	497
	Baluchist	178	817	995	105	368	473	75	334	409	117	505	622	67	501	568	325	1174	1499
	Total	1828	5318	7146	1503	3141	4644	1643	3531	5174	1847	4196	6043	1880	3254	5134	2990	4158	7148
上水道・衛生	Federal	82	14	96	88	11	99	89	7	96	106	24	130	132	34	166	131	13	144
	Punjab	405	2672	3077	391	2306	2697	597	2923	3520	504	1896	2400	427	2220	2647	451	1272	1723
	Sindh	247	782	1029	210	507	717	267	486	753	284	516	800	329	418	747	356	208	564
	NWFP	319	807	1126	232	695	927	467	640	1107	527	667	1194	530	750	1280	587	516	1103
	Total	1389	4944	6333	1244	3709	4953	1865	4235	6100	1909	3385	5294	1879	3674	5553	2084	2415	4499
教育	Federal	4508	998	5506	4822	792	5614	5298	866	6164	5125	836	5961	5829	1053	6882	5672	702	6374
	Punjab	18661	483	19144	19062	219	19281	21513	1408	22921	21709	954	22663	23049	402	23451	24672	263	24935
	Sindh	9689	105	9794	8929	44	8973	10253	64	10317	10323	77	10400	11424	178	11602	12188	127	12315
	NWFP	5499	239	5738	5505	739	6244	6230	415	6645	6647	258	6905	7729	567	8296	8292	605	8897
	Total	39610	2585	42195	40636	1968	42604	46100	2984	49084	46979	2427	49406	51572	2430	54002	54396	1966	56362
保健	Federal	1583	1852	3435	1644	1802	3446	1826	1581	3407	1746	2024	3770	2009	2193	4196	2106	1790	3896
	Punjab	4123	514	4637	4168	497	4665	4837	797	5634	5142	647	5789	5921	654	6575	6370	435	6805
	Sindh	2067	175	2242	2189	57	2246	2547	131	2678	2597	79	2676	2994	75	3069	3154	128	3282
	NWFP	1590	140	1730	1535	66	1601	1725	90	1815	1956	159	2115	2192	91	2283	2124	42	2166
	Total	10184	3200	13384	10421	3013	13434	11900	2831	14731	12388	3159	15547	14308	3034	17342	15035	2459	17494
人口計画	Federal	7	1123	1130	27	1046	1073	32	1070	1102	30	1477	1507	32	2068	2100	40	1465	1505
	Punjab	0	420	420	0	410	410	0	418	418	0	548	548	0	709	709	0	1	1
	Sindh	0	199	199	0	178	178	0	221	221	0	274	274	0	322	322	0	36	36
	NWFP	1	111	112	2	132	134	2	149	151	3	164	167	3	197	200	3	1	4
	Total	8	1925	1933	29	1829	1858	34	1940	1974	33	2560	2593	35	3404	3439	48	1504	1552
社会保障 その他福祉	Federal	1697	86	1783	1814	65	1879	1284	58	1342	1269	55	1324	1352	72	1424	847	47	894
	Punjab	252	19	271	272	19	291	272	11	283	313	67	380	341	7	348	359	7	366
	Sindh	161	9	170	161	3	164	201	6	207	192	1	193	177	0	177	180	2	182
	NWFP	39	12	51	42	7	49	50	2	52	45	2	47	51	2	53	51	5	56
	Total	2197	253	2450	2337	97	2434	1861	86	1947	1874	148	2022	1985	84	2069	1496	72	1568

天災	Federal	514	0	514	122	0	122	113	0	113	962	0	962	759	0	759	225	0	225
	Punjab	25	0	25	76	0	76	71	0	71	83	0	83	113	0	113	169	0	169
	Sindh	31	0	31	14	0	14	11	0	11	10	0	10	104	0	104	322	0	322
	NWFP	14	0	14	5	0	5	13	0	13	6	0	6	22	0	22	4	0	4
	Baluchist	14	0	14	5	0	5	6	0	6	13	0	13	245	0	245	192	0	192
	Total	598	0	598	222	0	222	214	0	214	1074	0	1074	1243	0	1243	912	0	912
灌溉	Federal	69	1751	1820	72	985	1057	77	1142	1219	62	1080	1142	70	886	756	59	248	307
	Punjab	3919	1053	4972	4423	624	5047	3103	1096	4199	2762	1273	4035	2940	1200	4140	3060	1020	4080
	Sindh	1255	1731	2986	1240	787	2027	1409	1130	2539	1294	662	1956	1402	510	1912	1310	411	1721
	NWFP	709	380	1089	366	293	659	713	317	1030	811	601	1412	727	313	1040	657	176	833
	Baluchist	217	801	1018	231	826	1057	234	501	735	291	311	602	261	165	426	705	511	1216
	Total	6169	5716	11885	6332	3515	9847	5536	4186	9722	5220	3927	9147	5400	2874	8274	5791	2366	8157
農地復興	Federal	19	0	19	18	0	18	19	0	19	25	0	25	20	0	20	21	0	21
	Punjab	49	0	49	42	0	42	49	0	49	46	0	46	56	0	56	54	0	54
	Sindh	399	0	399	359	0	359	473	0	473	744	0	744	863	0	863	1326	0	1326
	NWFP	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Baluchist	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Total	467	0	467	419	0	419	541	0	541	815	0	815	939	0	939	1401	0	1401
農村開発	Federal	28	4846	4874	30	1709	1739	30	2043	2073	31	2179	2210	32	2806	2838	36	1449	1485
	Punjab	324	1715	2039	335	647	982	489	632	1121	304	1833	2137	360	2342	2702	420	4082	4502
	Sindh	43	0	43	42	0	42	43	0	43	50	0	50	56	0	56	1612	0	1612
	NWFP	62	655	717	65	114	179	65	77	142	62	232	294	708	88	796	1128	1801	2930
	Baluchist	87	211	298	88	61	149	91	82	173	103	59	161	104	17	121	698	749	1447
	Total	544	7427	7971	560	2531	3091	718	2834	3552	550	4302	4852	1260	5253	6513	3895	8091	11976
食料補助	Federal	7182	0	7182	6185	0	6185	4558	0	4558	1405	0	1405	1322	0	1322	228	0	228
	Punjab	1100	0	1100	1500	0	1500	1131	0	1131	2942	0	2942	3500	0	3500	4000	0	4000
	Sindh	133	0	133	1216	0	1216	100	0	100	0	0	0	388	0	388	2929	0	2929
	Punjab	850	0	850	1200	0	1200	1550	0	1550	2750	0	2750	3250	0	3250	1059	0	1059
	Sindh	550	0	550	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1390	0	1390	0	0	0
	NWFP	9815	0	9815	10101	0	10101	7339	0	7339	7097	0	7097	9850	0	9850	8216	0	8236
合計		72809	31368	104177	73804	19803	93607	77751	22627	100376	79786	24104	103890	90351	24007	114358	96264	23021	119305
GDP(市場価格)				2120173			2428312			2677656			2938379			3182822			3472149
I-PRSP支出総額対GDP比%				4.91%			3.85%			3.75%			3.54%			3.59%			3.44%

出所：I-PRSP pp.89-90

#### 4 - 5 - 3 完成版貧困削減戦略文書（F-PRSP）の策定状況

PRSPについては、2001年12月以降更に改訂作業が続けられ、2002年10月に選挙によって成立することになっている新政権によって、F-PRSPとして承認される予定である。2001年11月のI-PRSP策定までに、高級事務レベル協議（連邦財務大臣がリーダー）が連邦政府と2州（シンド州、バルチスタン州）との間でそれぞれ行われている。同様な協議が2002年1月までにパンジャブ州とNWFPとの間で完了するはずであった。係る協議を行うことによって州政府のPRSPに対する当事者意識（オーナーシップ）が高まり、各州でそれぞれの州版PRSPを作成することになっていた。しかし、パンジャブ州とNWFPそれぞれの州政府計画開発局当事者に聞く限り、州版PRSPの作成作業は2002年2月末段階では全く手がつけられていない趣であった。連邦計画省当事者も州版PRSPについては何らコメントがなかった。したがって、州から県への浸透度合いは更に低く、I-PRSPでいわれているほど州更には県のオーナーシップが高まっているようには感じられない。考えてみれば、分権で州政府は企画立案、予算策定、執行権限を大幅に県政府に移管しなければならず、その準備対応で手一杯ということのようであった。

今次改革は、もともと政権トップの強烈なリーダーシップにより推進されている側面が強い。トップに変更がない限り、今後も財務省を中心に作業が続けられ、予定どおりF-PRSPは完成するであろう。ただし、I-PRSPに述べられたような県政府による費用見積もり作業結果を踏まえた、現実味のある計画になっていくかは、依然注意してみていく必要がある。

#### 4 - 5 - 4 世界銀行 / IMF 事務方が想定するリスクと計画に対する彼らのコメント

I-PRSPを審議した世界銀行 / IMF 事務方は、当戦略実施に際し、社会セクター部門支出を増加させるための資金手当ての重要かつ困難さ、及び必要とする貧困者に追加された資金を効果的に届かせるための実施機関能力強化と、統治の改善の重要性とを指摘している。

実施上のリスクとしては本質的には以下4点をあげている。

- ・改革に対する政治的反対（特に税改革、銀行改革、国有企業民営化等）
- ・為政者が変わった場合の貧困取り組み姿勢の断絶
- ・実施機関（特に州、県レベル）の能力欠如 - 分権が根づくには時間がかかる
- ・外生的異変（天災、世界経済不況等）によるパキスタン経済の不調

#### 4 - 5 - 5 IMF によるレビュー

I-PRSP及びその発展版であるF-PRSPの実施状況は、IMFが四半期ごとにレビューすることとなっている。第1回のレビューのための現地協議は、2月15日までに終え、3月末までに作業を完了する予定である。レビューの結果実施状況に問題がなければ、その都度予定の貸し出



しを実行することになる。

第1回のレビューでは次のとおり、いくつかのマクロ経済指標の調整があった模様である。

(1) 成長率

引き続き旱魃と世界経済の停滞による輸出需要の更なる低迷長期化により、農業及び製造業の成長率が鈍化し、回復初年度と位置づけられた今年度の成長率見込みは、10か年計画・初年度年次計画・目標成長率4.0%を大幅に下回る3.3%へと引き下げられた。なお、物価上昇率は、石油製品価格の値上げ等にもかかわらず、現状予想を大幅に下回り安定。

表4 - 14 成長率、物価上昇率

(%/年)

	1990年 代前半	1990年 代後半	1998/ 1999	1999/ 2000	2000/ 2001	2001/2002 10yr plan	2001/2002 PRGF org	2001/2002 (02/02)
実質 GDP (要素価格)	5.1	4.2	4.2	3.9	2.6	4.0	3.7	3.3
大規模製造業	4.6	2.3	3.6	- 0.2	7.8	6.5	4.0	3.2
農業	4.2	4.9	1.9	6.1	- 2.5	2.0	2.9	2.3
消費者物価上昇率	11.5	7.9	5.7	3.6	4.4	5.5	5.0	(現状 2.3)

出所：Economic Survey (2000/2001 まで) 2001/2002 は10年計画、PRGR 文書及び聞き取り

(2) 財政収支

財政赤字については、10か年計画・初年度年次計画では過年度対比で改善を見込んでいたものの、PRGF 要請時点では2001年9月11日の事件後を展望し、国税収入の40%を占める輸入関連税収の減少を見込み、改善を放棄した姿としていた。その後、Stand-by Agreement でも計画未達であった国税収入が、今年度も減額見通しを更に下回る状況(1月末時点累計で2,070億ルピーの実績)となってきたこと、さらに、12月のインドにおけるイスラム過激派の行動を契機としたインド・パキスタン間緊張の高まりに等よる防衛支出の増を見込み、今次見直しにおいては更に財政赤字拡大を受容する展開となった。また、無償が250億ルピー以上得られた場合は、150億ルピーを限度に貧困関連項目に補正増できることとしており、当会計年度上半期で367億ルピー相当の特別財政支援無償を得たため、130億ルピーがPSDPに増加補正(80億KPP、教育保健各20億、及び女性開発10億)された。なお、民営化は3か月程度遅延している。

表 4 - 15 財政収支

	1990年 代前半	1990年 代後半	1998/ 1999	1999/ 2000	2000/ 2001	2001/2002 10yr plan	2001/2002 PRGF org	2001/2002 (02/02)
歳入総額 (Rs.10 億)				529.1	591.1		729.9	
国税収入				348.1	393.9	443.7	429.9	414
無償援助				4.0	44.7		103.2	
歳出総額 (Rs.10 億)				733.6	728.5		828.8	841.8
国防支出				150.8	157.3		162.6	
PSDP				100.7	92.5		127.0	140.0
財政赤字 (%GDP)								
無償を除く	7.1	6.6		6.4	5.3	4.8	5.3	5.7
無償を含む				6.4	4.0		2.6	

出所：PRGR 文書及び聞き取り

### (3) 経常収支等部門

今年度前半 7 か月の輸出実績は対前年比 1.4% 減、輸入はこれを大幅に下回る 10% 減と、貿易収支は縮小均衡しつつある。輸入の大幅減は石油輸入価格の減、小麦及び砂糖輸入の減が寄与。経常収支は海外労働者による公式ルートを通じた送金の増、公的無償援助の増等があり、改善している。

表 4 - 16 対外収支等

( 100 万米ドル )

	1998/1999	1999/2000	2000/2001	2001/2002 10yr plan	2001/2002 PRGF org	2001/2002 ( 02/02 )
貿易収支 ( %GDP )	( - 3.6 )	- 1,411 ( - 2.3 )	- 1,245 ( - 2.1 )	- 1,152	- 1,288 ( - 2.2 )	
輸出 fob	( 12.8 )	8,191 ( 13.3 )	8,926 ( 15.0 )	10,256	8,900 ( 15.2 )	8,700
輸入 fob	( - 16.4 )	- 9,602 ( - 15.6 )	- 10,171 ( - 17.1 )	- 11,408	- 10,188 ( - 17.4 )	
貿易外収支						
民間移転 ( net )		1,997	2,429		2,426	
公的移転 ( net )		926	818		1,729	
経常収支 ( %GDP )						
公的無償を除く	( - 4.6 )	- 2,208 ( - 3.6 )	- 1,946 ( - 3.3 )		- 2,084 ( - 3.6 )	( - 2.4 )
公的無償を含む	( - 3.6 )	- 1,282 ( - 2.1 )	- 1,128 ( - 1.9 )	- 977 ( - 1.6 )	- 355 ( - 0.6 )	( + 0.1 )
外国直接投資		471	322	600	200	300
公的外貨準備高 ( 年度末 )	1,672	908	1,681		2,385	( 2 月末 3,400 )

出所：PRGR 文書、10 年計画及び聞き取り

貧困状態緩和  
所得増加

貧困原因解消  
構造改善

貧者志向いた  
経済成長

成長創生・促進  
<マクロ経済安定化>

経済的脆弱性改善  
(社会的安定網)

所得獲得機会創出

人間開発改善  
(基本的ニーズ充足)

**I. 安定化政策**  
 1. 実, IMF, 「貧困削減成長融資」, 他, US\$13.22億  
 3. 進, 世, 「金融部門調整」, IDA, US\$250百万  
 47. 実, ア, 「貿易・輸出促進製造業開発」, US\$300百万  
 ・規制改革  
 - CBR改革  
 16. 実, 世, 「NRB分権計画」

**II. 投資促進的  
環境創出**  
 ・金融部門  
 3. 進, 世, 「金融部門技術援助」, IDA, US\$250百万  
 8. 実, 世, 「銀行部門再建・民営化」, IDA, US\$300百万  
 12. 実, 世, 「金融部門深化・仲介能力強化」, IBRD, US\$216百万  
 ・製造業(中小企業)  
 83. 進, ア, 「中小企業開発」  
 47. 左記参照  
 48. 実, ア, 「中小企業・貿易向上」  
 ・農業  
 57. 実, ア, 「農業部門 II」, US\$350百万  
 79. 実, EU, 「獣医サービス提供強化」, 無, US\$20百万  
 ・資本市場育成  
 28. 進, ア, 「資本市場開発 II」, OCR, US\$200百万  
 ・民営化  
 8. 上記参照  
 45. 実, ア, 「エネルギー部門再建民営化」, US\$350百万  
 ・貿易・投資  
 25. 実, 世, 「貿易・運輸育成事業」, IDA, US\$200百万

**III. インフラ整備**  
 ・灌漑排水治水  
 7. 実, 世, 「地塊灌漑・農業(パロチスタ)」, IDA, US\$27百万  
 18. 実, 世, 「末端水路管理(NWFP)」, IDA, US\$22百万  
 19. 実, 世, 「全国排水計画 I」, IDA, US\$285百万  
 34. 実, ア, 「Chasma右岸灌漑」,  
 36. 実, ア, 「全国排水計画」, US\$78百万  
 39. 実, ア, 「第2次洪水防衛」, US\$95百万  
 41. 実, ア, 「農民管理灌漑(パンジャブ州)」, US\$7百万  
 82. 実, A, 「Gomal Zamダム事業」, 借, US\$50百万  
 ・道路・運輸交通  
 5. 進, 世, 「幹線道路リハビリ・維持管理」, IDA, US\$125百万  
 25. 左記参照  
 54. 実, ア, 「農村道路」, US\$129百万  
 58. 実, ア, 「道路部門開発」, US\$200百万  
 75. 実, U, 「持続可能な生活(計20案件)」, 無

・通信・IT  
 24. 実, 世, 「電気通信規制・民営化」, IBRD, US\$85百万  
 ・電力  
 13. 実, 世, 「ガジパロータ水力発電」, IBRD, US\$350百万  
 44. 実, ア, 「ガジパロータ水力発電」, US\$300百万  
 45. 左記参照  
 87. 実, 中国, 「水力発電(Natar)」, 借, US\$18百万  
 82. 上記参照  
 83. 実, A, 「水力発電(計3案件)」, 借, US\$155百万  
 89. 実, サ, 「Gomal Zamダム事業」, 借, US\$40百万  
 ・石油・ガス  
 21. 実, 世, 「石油部門政策改革」  
 45. 左記「エネルギー部門再建民営化」  
 56. 実, ア, 「NWFP都市開発部門」, US\$21百万  
 ・再生可能エネルギー  
 75. 左記「持続可能

**I. NGOと市民社会**  
 70. 実, 米, 「民主化・統治計画(NGO経由)」, 無, US\$2百万  
**II. 農村開発・整備**  
 2. 進, 世, 「地塊社会-県インフラサービス」, IDA, US\$20百万  
 27. 進, ア, 「農村開発(シンド州)」, ADF, US\$50百万  
 37. 実, ア, 「Bahawalpur農村開発」, US\$34百万  
 40. 実, ア, 「Malakand農村開発」, US\$40百万  
 42. 実, ア, 「NWFP天水農業地塊開発 II」, US\$52百万  
 75. 左記参照  
 61. 実, 英, 「農村支援(Chitral, Gilgit)」, 無, St. 18百万  
**III. 都市開発・再生**  
 17. 実, 世, 「地塊インフラ(NWFP)」, IDA, US\$22百万  
 56. 左記参照  
 64. 実, 美, 「貧困削減(Lachi)」, 無, St. 3百万

経済援助(期間2001-04)百万円  
 UNDP: G158 日本: G300 U.K.: G152  
 US: G600 CIDA: US\$205

**I. マイクロ  
クレジット**  
 22. 実, 世, 「貧困緩和基金」, IDA, US\$90百万  
 43. 実, ア, 「零細金融部門開発」, US\$150百万  
 63. 実, 英, 「女性零細金融」, 無, St. 3百万

**I. (SAP)**  
 23. 実, 世, 「SAP」, IDA, US\$250百万  
 51. 実, ア, 「SAP(II)」, US\$184百万  
 73. 実, UNDP, 「統治・民主化・組織強化(計11案件)」, 無  
 66. 実, 英, 「SAP(II)」, 無, St. 50百万  
 78. 実, EU, 「SAP(迅速資金供与型)」, 無, US\$27百万  
**II. 教育**  
 6. 進, 世, 「全国教育評価システム」, IDA, US\$5百万  
 20. 進, 世, 「北部教育」, IDA, US\$23百万  
 30. 進, ア, 「分権後学校管理支援」, US\$100百万  
 49. 実, ア, 「技術教育」, US\$51百万  
 50. 実, ア, 「女子教育 II」, US\$41百万  
 75. 実, U, 「持続可能な生活(計20案件)」, 無  
 71. 実, 米, 「教育」, 無, US\$2百万  
**III. 保健・医療**  
 4. 進, 世, 「HIV/AIDS予防」, IDA, US\$20百万  
 53. 実, ア, 「女性保健」, US\$44百万  
 60. 実, ア, 「母子保健」, US\$36百万  
 74. 実, U, 「女性問題(計9案件)」, 無  
 62. 実, 英, 「基礎保健(Chitral)」,

**IV. 人口・栄養**  
 60. 左記参照  
 76. 実, UNFPA, 「人口関連(計4案件)」, 無, US\$6百万  
**V. 上水・衛生**  
 15. 実, 世, 「カラチ上下水道」, IDA, US\$92百万  
 26. 進, ア, 「基本都市サービス(南パンジャブ州)」, ADF, US\$50百万  
 82. 進, ア, 「クエッタ上水道・衛生」  
 75. 左記参照  
 64. 実, A, 「大カラチ圏上水道 III」, 借, US\$40百万  
 85. 実, A, 「クエッタ上水道」, 借, US\$20百万  
**VI. 環境**  
 9. 実, 世, 「生物多様性保全」  
 11. 実, 世, 「早稲緊急復興援助」, IDA, US\$130百万  
 35. 実, ア, 「植林部門計画」, US\$25百万  
 55. 実, ア, 「早稲緊急援助」  
 72. 実, U, 「全国環境行動計画支援」, 無, US\$43百万  
 75. 左記参照  
**VII. 女性・弱者保護**  
 29. 進, ア, 「女性改革」, ADF, US\$7百万  
 50, 53, 60, 74. 左記参照

※本記  
 実: 実働中  
 進: 準備中  
 世: 世進  
 ア: アブダビ  
 U: UNDP  
 A: Abu Dhabi  
 借: 借入金  
 St: 寄付金

表 4-17 ドナー諸国・機関の援助動向

(数字は表 4-18 対パキスタン援助案件の番号)

略分野	(数字は表 4-18 対パキスタン援助案件の番号)														アブダビ基金	サウジ基金	
	IMF	世界銀行	A D B	UNDP	UNFPA	日本	U.K	US	CIDA	独	NORAD	伊	EU	中国			
成長創生・促進																	
安定化政策																	
対外部門調整	○		47														
税制改革	○																
CBR改革	○	16															
債務管理	○		○														
歳出管理	○																
慎重な金融政策	○																
投資促進的環境創出	○																
金融部門	○	3,812															
製造業(中小企業)			33,474														
農業			57										78				
資本市場育成			28														
民営化		8	45														
貿易・投資		25	4748														
I/T産業																	
インフラ整備																	
灌漑排水治水		7,181	34,363												82		
道路・運輸交通		525	5458	75										88			
通信・IT		24															
電力		13	4445											87	82,83	89	
石油・ガス		21	4558														
再生可能エネルギー				75													
人間開発改善																	
(SAP)		23	51	73									78				
教育		1620	30,495	75			66										
保健・医療		4	53,60	74	○		82	71	○	○	○						
人口・栄養			60	○	76				○								
上水・衛生		15	26,32	75													
環境		8,11	3555	72,75											84,85		
女性・弱者保護			29,50	53,60	74												
統治改革			31	73													
分権			○	73													
組織能力強化		16	30	73													
選挙制度・支援				73													
人権																	
公務員改革		10															
警察・司法改革			59														
財政・金融の透明性																	
会計制度	○	14															
モニタリング・評価機構能力	○																
経済的脆弱性改善																	
Kushal パキスタン計画																	
Zakat 復興準備援助																	
食料援助																	
その他社会保障																	
NGOと市民社会			○														
マイクロクレジット		22	43														
資産形成(家・農地)																	
農村開発・奨励		2	27,37	40,52	75												
都市開発・再生		17	56														
その他援助																	
経済援助(期間2001-04)百万ドル				G138		G300	G152	G500	DS285	DS45	G7	DS85	G92				

表4 - 18 対パキスタン援助案件

(100万ルピー)

番号	現 状	ドナー	プロジェクト名及び実施機関	セクター	種別	約束/見込額
1	実施中	IMF	貧困削減成長融資	安定化	借款	US\$13.22億
2	準備中	世界銀行	地域社会 - 県インフラサービス	農村開発	IDA	US\$20百万
3	準備中	世界銀行	金融部門技術援助	金融部門	IDA	US\$25百万
4	準備中	世界銀行	HIV/AIDS 予防	保 健	IDA	US\$20百万
5	準備中	世界銀行	幹線道路リハビリ・維持管理	道 路	IDA	US\$125百万
6	準備中	世界銀行	全国教育評価システム	教 育	IDA	US\$ 5百万
7	実施中	世界銀行	地域灌漑・農業(バロチスタン)	灌 漑	IDA	US\$27百万
8	実施中	世界銀行	銀行部門再建・民営化	金融民営化	IDA	US\$300百万
9	実施中	世界銀行	生物多様性保全	環 境	-	-
10	実施中	世界銀行	公務員改革のための能力強化	公務員改革	-	-
11	実施中	世界銀行	旱魃緊急復興援助	環 境	IDA	US\$130百万
12	実施中	世界銀行	金融部門深化・仲介能力強化	金融部門	IBRD	US\$216百万
13	実施中	世界銀行	ガジパロータ水力発電	電 力	IBRD	US\$350百万
14	実施中	世界銀行	財務報告・監査改善	会計制度	IDA	US\$29百万
15	実施中	世界銀行	カラチ上下水道	上水・衛生	IDA	US\$92百万
16	実施中	世界銀行	NRB 分権計画	NRB・分権	-	-
17	実施中	世界銀行	地域インフラ(NWFP)	都市開発	IDA	US\$22百万
18	実施中	世界銀行	末端水路水管理(NWFP)	灌 漑	IDA	US\$22百万
19	実施中	世界銀行	全国排水計画	灌漑排水	IDA	US\$285百万
20	実施中	世界銀行	北部教育	初等教育	IDA	US\$23百万
21	実施中	世界銀行	石油部門政策改革	石油・ガス	-	-
22	実施中	世界銀行	貧困緩和基金	Micro Credit	IDA	US\$90百万
23	実施中	世界銀行	SAP	初等教育	IDA	US\$250百万
24	実施中	世界銀行	電気通信規制・民営化	通 信	IBRD	US\$35百万
25	実施中	世界銀行	貿易・運輸育成事業	貿易・運輸	IDA	US\$ 3百万
26	準備中	ADB	基本都市サービス(南パンジャブ州)	上水・衛生	ADF	US\$50百万
27	準備中	ADB	農村開発(シンド州)	農村開発	ADF	US\$50百万
28	準備中	ADB	資本市場開発	資本市場	OCR	US\$200百万
29	準備中	ADB	女性改革	女 性	ADF	US\$ 7百万
30	準備中	ADB	分権後学校管理支援	教 育	?	US\$100百万
31	準備中	ADB	統治の改革	統 治	OCR	US\$300百万
32	準備中	ADB	クエッタ上水道・衛生	上水・衛生	?	?
33	準備中	ADB	中小企業開発	中小企業	?	?
34	実施中	ADB	Chasma 右岸灌漑	灌 漑	?	?
35	実施中	ADB	植林部門計画	環 境		US\$25百万
36	実施中	ADB	全国排水計画	灌漑排水		US\$78百万

番号	現 状	ドナー	プロジェクト名及び実施機関	セクター	種別	約束/見込額
37	実施中	ADB	Bahawalpur 農村開発	農村開発		US\$34 百万
38	実施中	ADB	DG ハーン農村開発	農村開発		US\$34 百万
39	実施中	ADB	第 2 次洪水防御	治 水		US\$95 百万
40	実施中	ADB	Malakand 農村開発	農村開発		US\$40 百万
41	実施中	ADB	農民管理灌漑 (パンジャブ州)	灌 漑		US\$ 7 百万
42	実施中	ADB	NWFP 天水農業地域開発	農村開発		US\$52 百万
43	実施中	ADB	零細金融部門開発	Micro Credit		US\$150 百万
44	実施中	ADB	ガジパロータ水力発電	電 力		US\$300 百万
45	実施中	ADB	エネルギー部門再建民営化	電力・エネルギー		US\$350 百万
46	実施中	ADB	エネルギー部門能力強化	電力・エネルギー		US\$ 5 百万
47	実施中	ADB	貿易、輸出促進製造業開発	貿易・製造業		US\$300 百万
48	実施中	ADB	中小企業・貿易向上	中小企業・貿易		US\$150 百万
49	実施中	ADB	技術教育	教 育		US\$51 百万
50	実施中	ADB	女子教育	教 育		US\$41 百万
51	実施中	ADB	SAP ( )			US\$184 百万
52	実施中	ADB	科学教育	教 育		US\$38 百万
53	実施中	ADB	女性保健	保健、女性		US\$44 百万
54	実施中	ADB	農村道路	道 路		US\$129 百万
55	実施中	ADB	旱魃緊急援助	環 境		?
56	実施中	ADB	NWFP 都市開発部門	都市開発		US\$21 百万
57	実施中	ADB	農業部門	農 業		US\$350 百万
58	実施中	ADB	道路部門開発	道 路		US\$200 百万
59	実施中	ADB	司法へのアクセス	警察・司法改革		US\$350 百万
60	実施中	ADB	母子保健	人口保健女性		US\$36 百万
61	実施中	英国	農村支援 (Chitral, Gilgit)	農村開発	無償	St. £ 18 百万
62	実施中	英国	基礎保健 (Chitral)	保 健	無償	St. £ 3 百万
63	実施中	英国	女性零細金融	Micro Credit	無償	St. £ 3 百万
64	実施中	英国	貧困削減 (Lachi)	不 明	無償	St. £ 3 百万
65	実施中	英国	農村支援 (NWFA 他) 組織機能強化	農村開発	無償	St. £ 3 百万
66	実施中	英国	SAP ( )		無償	St. £ 50 百万
67	実施中	米国	財政支援		無償	US\$600 百万
68	実施中	米国	大豆油輸入 (商品援助)		無償	US\$31 百万
69	実施中	米国	国境警備		無償	US\$73 百万
70	実施中	米国	民主化、統治計画 (NGO 経由)	統 治	無償	US\$ 2 百万
71	実施中	米国	教 育	教 育	無償	US\$ 2 百万
72	実施中	UNDP	全国環境行動計画支援	環 境	無償	US\$43 百万
73	実施中	UNDP	統治、民主化、組織強化 (計 11 案件)	統治等	無償	
74	実施中	UNDP	女性問題 (計 9 案件)	女 性	無償	
75	実施中	UNDP	持続可能な生活 (計 20 案件)	多部門	無償	

番号	現 状	ドナー	プロジェクト名及び実施機関	セクター	種別	約束/見込額
76	実施中	UNFPA	人口関連（計4案件）	人 口	無償	US\$ 6百万
77	実施中	EU	財政支援		無償	US\$44百万
78	実施中	EU	SAP（迅速資金供与型）		無償	US\$27百万
79	実施中	EU	獣医サービス提供強化	農 業	無償	US\$20百万
80	実施中	ドイツ	経済開発援助		無償	US\$23百万
81	実施中	ノルウェー	経済開発援助	多部門	無償	NOKr.66百万
82	実施中	Abu Dhabi 基金	Gomal Zam ダム事業	灌漑電力	借款	US\$50百万
83	実施中	Abu Dhabi 基金	水力発電（計3案件）	電 力	借款	US\$155百万
84	実施中	Abu Dhabi 基金	大カラチ圏上水道	上水道	借款	US\$40百万
85	実施中	Abu Dhabi 基金	クエッタ上水道	上水道	借款	US\$20百万
86		中国	経済開発援助（案件は未定）		無償	US\$100百万
87	実施中	中国	水力発電（Naltar）	電 力	借款	US\$18百万
88	実施中	中国	Gwadar 港	交 通	Mix	US\$198百万
89	実施中	サウジ基金	Gomal Zam ダム事業	灌漑電力	借款	US\$40百万

#### 4 - 6 補足的所感

パキスタンの国家経済全体を1つの経済主体とみると、あまたある途上国のなかでパキスタンに対し、IMF・世界銀行という金融機関による「状態依存的ガバナンス」が発動されたとみることができる。IMF・世界銀行の対パキスタン融資比率が過半を超えるわけではないが、融資の音頭をとり、当該国への資金の流れを促進するという意味で、青木昌彦教授の定義している日本のメインバンクと似ている。ただし、主権国家であるため、清算するという選択肢は存在せず、ひたすら救済することになる。しかし、救済に出勤するためには、選挙による選出という統治のための正統性をもった為政者（会社でいえば経営陣）といえども、財政悪化の責任を取るため当然更迭される。それがクーデターという手段であろうとも、債権者はこれを容認する。債権者の代表たるIMF・世界銀行は、他の債権者を納得させるため、財政経済建て直しのため、厳しい努力をパキスタンに要求する。その証がPRSPであるわけであるが、もともと精算という選択肢がない以上、時間が経つにつれ、その中身は切れが悪くなる。特に2001年9月11日事件以後の援助資金の急増という展開は、その傾向を助長する。ともあれ債権者である先進国政府は、救済に乗り出したIMF・世界銀行の提案に従い、パリクラブで債務繰延 - 実質的には債務削減 - という形で協力した。

しかし、こうした展開が制度的に安定しているためには、IMF・世界銀行による国際金融体制を形づくる他の要素が互いの働きを強めあうという、青木教授のいう「制度的補完性」がないと一過性の出来事ということになってしまう。日本の場合は、金融抑圧ないし金融抑制といった、金利についての特殊性をもった金融制度、それから終身雇用とそれに伴う企業内情報処理、及び



個人の技能習得戦略選択の特性などがあり、青木教授のいう「仕切られた多元主義」が成立、競争力のない企業・産業も経済成長の成果の分配にあずかれる仕組みが安定的に機能してきた。ODAはある意味では強い経済から弱い経済への所得移転ですから、こういった仕掛けにつながっている。また、これまでパキスタンは、財政赤字の相当部分を国際的公的金融によって賄っていた点、そして民間金融機関はその反動として何がしかの超過利潤が見込める場合、出融資に応じたという点で成り立っていた。これがとりあえずの青木教授的1つの見方である。ただこの方式は削減すべき二国間債務があるうちは機能するが、この比率が低くなり、国際金融機関が文字どおりメインバンクとなると、パリクラブで繰延、削減に応じたとしても対外支払いに対する影響度が低くなり、国際金融機関がもろに負担をかぶらざるを得なくなることが予想される。そのような場合、今次のパキスタンのように、米国から大量の財政援助が出ると何とか資金は回るだろうが、いつもこのような財政援助が出るとは限らない。核兵器などもたない弱小重債務国への融資による援助は、今後ますます難しくなると思われる。

次に国内的には何がいえるのか。1996年のJICA国別援助研究会で5つの統治エリートがあげられている。大土地所有者、軍、官僚、宗教勢力、それに産業資本家である。これら統治エリートとの関連で、IMF・世界銀行の処方箋が何をめざしているかは明白である。開かれた自由な市場による資源配分、その結果としての経済成長であるから、非効率な土地水労働利用を継続している大土地所有者の影響力を弱めること、これまで大土地所有者と非効率な輸入代替産業のもつ既得権益を擁護する役割を担っていた官僚の考え方を市場志向型に変換すること、貴重な経済資源を(国家統一の膏葉にはなるだろうが)経済的には全くの見返りもなく、消費する軍の勢力を削減すること、女性の社会的制約に典型的に見受けられる自由な人間の活動を制約する宗教的因習を改めることである。結果は企業家精神に富む国際競争力をもった産業と産業資本家の育成である。ただし、政府はfacilitatorだからどの産業がいいとはIMF・世界銀行はいわせてはくれない。今次10か年計画・3か年プログラムでかろうじて雇用にとこと寄せて、パキスタンはITをもち出してはいるが、かつての開発独裁国家といわれたような国々が行ったような特定産業育成政策は到底取らせてもらえない。政府が市場より賢いはずはないとされているためである。

日本では明治以降急速に産業資本家層が勃興したのに、何故パキスタンで係る状況が発生しないのか。1つには外国から入ってくる思いがけない所得移転(経済援助だけではなく、軍事援助や時には直接投資も含め)を捕まえる投機的活動が一番見返りの高い活動だからである。そういうことであれば、事業投資、資金回収というサイクルを繰り返すまともな経済活動は、time consumingでとても本気で取り組む気になれない。

あるいは、軍・官・地主の利益のトライアングルがあるのではないかと。確かに政治の混乱が極まると、必ず軍が裁定、時には今次のように直接行政・立法支配するとすればここにも軍による

「状態依存的ガバナンス」が発動されたとみることができる。では、それはどうして維持されているのか。どんな制度補完性がパキスタンの社会に織り込まれているのか、このあたりはパキスタンの社会経済、及び対インド関係を含むパキスタン政治の相当詳しい知識がないと歯が立たない。

ただ、地方政府制度の改革、分権による州政府レベル、またDMG官僚に代表される上級公務員層の権力削減は1つの大きなとっかかりである。ただし、この改革を進めている中心が外国に出ているが、現時点では呼びかけに応じて帰国し、一時的にいわば辣腕を振るっているパキスタン人であるようである。彼らがどれだけ(外国人よりはましであるが)土着の精神構造(特に過激派に底通しているであろう気分)を理解して、改革を進めているかよくわからない。また、改革の守護者が統治エリート中のエリートである軍であるということ、さらに、軍についてはアルカイダないしはイスラム過激派がらみで、当面の間アメリカないし国際社会がかなりなことを大目にみるであろうことなど気になる点である。誰が軍をそしてムシャラフをチェックできるのか。どの時点で何が達成できたら、軍事政権は権力を民主的政権に委譲し、かつこの国で民主的政府が腐敗しないようにする仕掛けはどんなものなのか、そもそもそんな仕掛けがあり得るのかと考えると、この改革もまだまだ安心できない。

## 第5章 良い統治 / 民主化支援

### 5 - 1 パキスタンにおける良い統治 / 民主化の背景と現状

#### 5 - 1 - 1 良い統治 / 民主化の実現を阻む構造的要因

##### 【ポイント】

パキスタンにおける権力構造では、大土地所有者、軍、官僚、警察、そして産業資本家が政策に影響を及ぼす主要な政治アクターとなっており、相互に癒着し、便宜を図る構造となっている。

なかでも、大土地所有者を中心とする農村部の権力構造が、政治経済における権力の要である。

パキスタンは、これまで安定的で民主的な政治制度を定着させることには成功してこなかった。その理由としては、分離独立時からそもそも政治制度が脆弱であったという国内的要因、そしてインドに代表されるように外的脅威が存在したことや、冷戦期の国際政治に左右される傾向があったことなどの国際的要因があげられる。結果として、パキスタンの歴史は、文民政治の混乱、選挙によらぬ政権交代、軍政の登場というパターンを繰り返している。ここでは、パキスタンの良い統治 / 民主化に対して有効な支援の実施を考えるために、国内的要因に焦点を当て、良い統治 / 民主化の実現を阻んでいると考えられる構造的な問題点を、まずは明らかにしたい。

#### (1) パキスタンにおける権力構造の概要

図5 - 1にみられるように、パキスタンにおける権力構造は、家族(血縁)の結びつきを基盤として、在地権力と公権力が癒着する形で、相互に便宜を図るような構図になっている。具体的には、農村社会を基盤とするパキスタンの社会においては、大土地所有者を中心とする農村部の権力構造が政治経済における権力の要であり、大土地所有者、軍、官僚、そして警察が政策に影響を及ぼす主要な政治アクターとなっている。産業資本家は、彼らほど政策決定に影響力をもっていないものの、経済開発のなかで次第に他の支配エリートとの連帯を強めている。このような構造は、政治のみならず、経済においても機能しており、企業による独占の獲得・維持を目的として他企業が新規参入することを妨げたり、政府による不当な規制の原因となったりしている。

(2) 統治エリート (権力構造における主要アクター)<sup>46</sup>

1) 大土地所有者 (政治家)

農業が最大の生産部門であり、また農村部に居住する人口が総人口の約70%を占めていることを背景に、パキスタンの政治・経済・社会的構造においては、大土地所有者が優位に立っているといえよう。土地改革も数次にわたって実施されたが、大土地所有者を核とした権力構造自体に大きな変化はないように見受けられる。

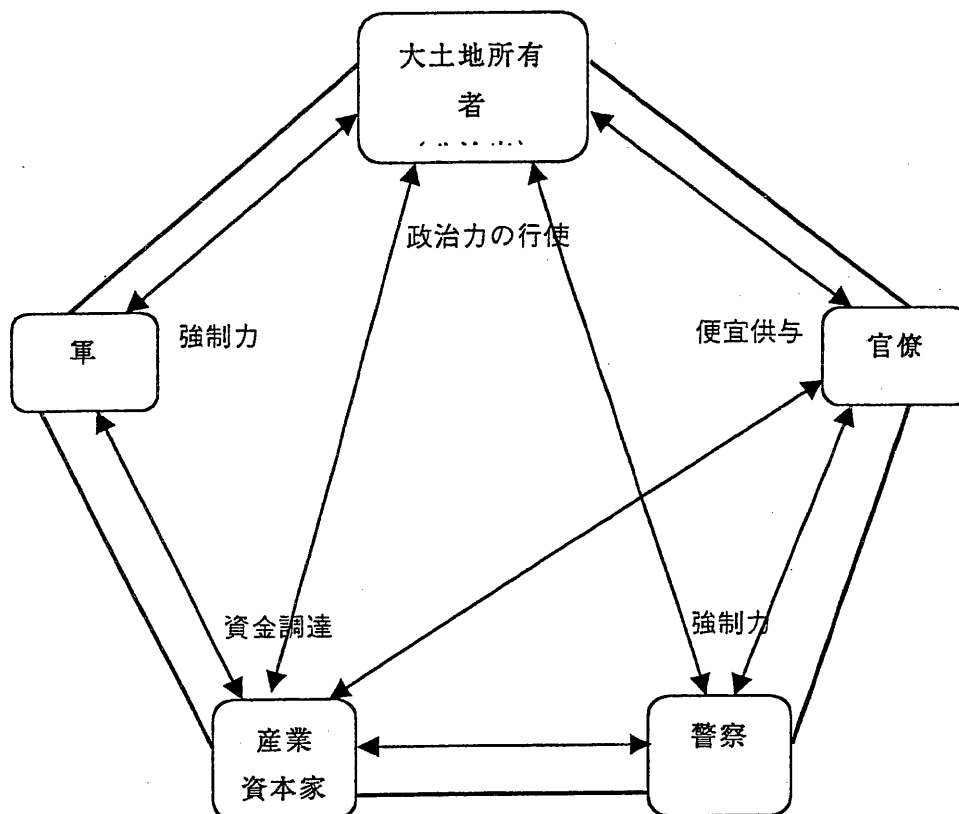


図5 - 1 パキスタンの権力構造イメージ図<sup>47</sup>

大土地所有者は昔の日本の豪族や藩主のような存在であり、大地主として農地を所有し、農民を抱え、その土地を完全に支配する一方、州や連邦議会で議員として政治権力を振るっているようである<sup>48</sup>。具体的には、大土地所有者層の多くは、国会議員 (MNA)、

46. パキスタンの権力構造においては、他の主要政治勢力として宗教勢力が考えられるが〔パキスタン国別援助研究会報告書 第2次 (JICA、1996年3月参照)〕、今回の直接の調査対象ではないこと、また宗教勢力が国政レベルでは影響力が少ないことを考慮し、本報告書ではあえて取り扱わないこととした。

47. 図5 - 1 パキスタンの権力構造イメージ図は、あくまで理解を助けるためのシンボリックな表現に過ぎず、必ずしも学術的に確立したものではないところ、念のため申し添える。

48. パキスタン 国別援助研究会報告書 第2次 (JICA、1996年3月)。

州議会議員（MPA）として中央、州政治に、またはディストリクト・カウンシル（県の議会）<sup>49</sup> やユニオン・カウンシルのカウンシラー（議員）として地方レベルの政治活動に参加している。

このように、政治的、経済的、社会的、そして時には宗教的権威をもつ大土地所有者層は、「ザミンダール」と呼ばれる支配階級を形成しており、小作人たちはこの地主層に大きく依存して生活しており、また多くの場合民主制度のなかでは選挙地盤（票田）としても機能している。

## 2) 軍

パキスタンは、軍が直接的にも間接的にも国政運営に大きく関与してきた国である。独立以来 48 年の歴史のなかで、軍が直接政権を運営したのは 14 年 10 か月にも及び、また文民政権のもとでも、軍は大きな影響力を保持してきた<sup>50</sup>。パキスタンの政治エリートは、軍を味方につけ軍の力によって自己の政権を維持したり、対立する政権の打倒を呼びかけたりするだけでなく、軍は独自の政治勢力として時には政治家を厳しく糾弾し、直接政治介入も辞さないという態度をとっており、大土地所有者や官僚といった既存の権力に対して対抗できるほぼ唯一の政治勢力としてみることもできる。

## 3) 官 僚

パキスタンにおいては、政治家の政策策定能力が弱かったこと、また独立後の指導者が行政専門家として官僚を重用したことにより、官僚は実際の政治運営に大きな役割を果たしてきた<sup>51</sup>。特に、独立直後の時期には、経験不足の政治家に代わって官僚が発言権を増し、開発計画の策定や資源の配分に大きな影響力を行使してきたようである。

しかし、独立以降たびたび行われてきた改革により、官僚の権限は何度か大きく制約され、政治化されてきた結果、特に政治家や軍人との関係では以前ほどの影響力をもたなくなるといわれる。しかし実際には、政治家の政策策定能力がいまだに低く、全国的基盤をもつ政党がないなかで、行政の専門家としての官僚が実際の政策策定に果たす役割は依然として大きいと考えられる。

具体的には、公務員の試験制度においては、試験の成績によりグループ分けが行われ、最も優秀な人材は、DMG = District Management Group に属する。DMG は、県レベルの地方行政において大きな権力を有するポスト（旧来の Deputy Commissioner）から州や連

---

49. District（ディストリクト）の邦訳については、これまでそのままディストリクトとしたり、また郡と訳したりしているが、本報告書においては「県」として統一する。これは、日本の行政単位と比較した場合、District による管轄権の及ぶ地理的範囲がおおむね日本の「県」に相当すると考えられるからである。

50. パキスタン 国別援助研究会報告書 第 2 次（JICA、1996 年 3 月）

51. パキスタン 国別援助研究会報告書 第 2 次（JICA、1996 年 3 月）

邦の主要ポストを歴任し、次官クラスや人事権をもつポストは、このグループがほぼ独占している。

#### 4) 警察

パキスタンの警察は、3) にみた官僚と同様の特質を有しているが、強制力を伴うという点でより大きな影響力を保持していると考えられる。日本でも、医者と警察と弁護士には知り合いがいた方がよいということが冗談交じりにいわれるが、パキスタンではそれがそのまま当てはまるとの指摘もあるようである。官僚と同様、これまでパキスタンの警察は政治に利用されてきており、また法律による根拠のないまま様々な名目で通行税などの税金や賦課金を徴収しているようであり、これらが腐敗の温床ともなっているといわれている。

このような警察権力と特定の政治家や利益団体が結びつくと、法律や科学的根拠によって捜査を行う民主国家における警察からはほど遠い、政治性を帯びた恣意的な警察権力となってしまうことは容易に想像されよう。実際、逮捕状のないまま身柄の拘束を行うなど、法律に基づかずに強制力を用いることもままあるとの指摘が現地調査では多々みられた。

#### 5) 産業資本家

産業資本家は、以上に述べた政治エリートに比べて歴史が新しく、また社会的な威信も弱いと考えられる。産業資本家層は、当初政治的には影響力の小さい存在であったが、独立後の資本主義的開発路線のなかで、次第に統治エリートとの関係を強化してきており、特に、1950年代から1960年代には、資本主義的開発路線を掲げる当時のアユーブ政権の支援もあって産業資本化層の発言力は増大した<sup>52</sup>。しかし、アユーブ政権の経済政策は、財閥の形成を促進し、特にいわゆる「22家族」への富の集中を招いたと一般にはいわれている。

1990年のナワーズ・シャリーフ政権は、都市を支持基盤とするパキスタン初の産業資本家出身の首相の誕生という意味で、大土地所有者層の権力独占を崩す画期的なことであった。しかし産業資本家は、他のエリートとの比較においては、政治勢力としての力は依然として低いと考えられる。なぜなら、パキスタンにおける主要産業がいまだ農業であり、第二次、三次産業の占める割合が小さく、上述のように産業資本家の政治的地位も低く、また産業資本家は独自の政治勢力というよりは、政権やエリート側との関係を通じて、政策決定への影響力を強化してきたのであり、他エリートにいまだ依存せざるを得ない状況にあると考えられるからである。

---

52 . パキスタン 国別援助研究会報告書 第2次 (JICA、1996年3月)

## 5 - 1 - 2 パキスタンにおける良い統治 / 民主化の現状と展望

### 【ポイント】

今後の展望としては、国際社会の支援を受けていることもあって、ムシャラフ大統領は近い将来においても、軍部の力を背景に現政権を維持する見通しであり、また、現在進めている諸改革を今後も更に積極的に推進していくと考えられる。

したがって、対パキスタン良い統治 / 民主化支援に関する基本的な考え方としては、ムシャラフ政権の改革努力が、パキスタンの社会構造に根ざすエリートを中心とした権力構造の転換に結びつくよう支援することが、良い統治・民主化支援を進めるための根本的な課題であると思われる。

現ムシャラフ政権と政権を取りまく環境は、パキスタンで良い統治 / 民主化支援を進めるうえで望ましい状況となっている。具体的にはムシャラフ政権は、もともと1999年10月のクーデターにより成立した軍事政権ではあったものの、民政移管の意向を早くから表明し、また良い統治を実現するうえで必要な諸改革に対し、積極的に取り組んでいることから分かるように、良い統治 / 民主化支援の実現に積極的である。また、ムシャラフ政権は2001年8月に、2002年10月までに総選挙を実施し、憲法を改正したうえで民政に復帰するといったロードマップを発表し、また、地方政府選挙も2000年12月より始まり、現在までにおおむね成功裏に終了している。

また、近い将来においてもムシャラフ大統領は政権を維持し、引き続き改革を推進していく可能性が高い。Economic Intelligence Unit (EIU) のカントリー・レポート「Pakistan at a glance: 2002 ~ 03」によれば、ムシャラフ大統領は2002 ~ 2003年といった近い将来においても大統領を維持し、また、2002年10月には選挙で選ばれた政府が発足すると予測されている。よって、今後もムシャラフ大統領による改革努力は、引き続きモメンタムを維持すると考えられる。

さらに、国際社会も以上のようなムシャラフ政権の改革姿勢を評価し、積極的に支援する方向である。具体的には、ムシャラフ政権が軍事政権であるということもあって、当初主要ドナーはパキスタンに対する援助を停止ないし削減する方向であったが、ムシャラフ政権の民主化・改革努力がドナー理解され始めたこと、そして2001年9月の米国同時多発テロ事件に際し、パキスタンが国際社会への協力を表明したことにより、パキスタンに対する支援は拡大する方向にある。したがって、こうした国際社会による支援が、現政権が重点事項として実施している民主化 / 良い統治における改革を一層推進すると考えられる。

以上を総括すると、良い統治 / 民主化の促進に対する現政権の意欲は高く、近い将来におい

でも引き続き諸改革は行われ、そしてパキスタンを取りまく国際環境、特に対パキスタン支援も望ましい状況にあると考えられる。したがって、こうした現政権の改革努力や国際社会からの支援が、5 - 1 - 1 で述べたパキスタンでの良い統治 / 民主化の実現を阻む構造的要因に村し、いかに効果的に処方されるかがパキスタンにおける良い統治 / 民主化を実現するためのポイントであると思われる。

5 - 2 10か年開発計画・3か年開発プログラム及び暫定版貧困削減戦略文書 (I-PRSP) における良い統治 / 民主化支援の位置づけ

5 - 2 - 1 10か年開発計画・3か年開発プログラムにおける良い統治 / 民主化支援の位置づけ

【ポイント】

10か年開発計画・3か年開発プログラムの主要な目標は、国民のニーズに合致した行政サービスの実現であり、その重点分野は 政治改革、 地方政府への権限の委譲、 司法改革、 公務員制度改革、 警察改革、そして 透明性・アカウンタビリティの向上の6分野である。

10か年開発計画・3か年開発プログラムにおいては、良い統治 / 民主化支援の目的を、政府が国民のニーズに迅速かつ的確に対応できるようにすることと位置づけ、国民のニーズに合致した行政サービス、特に社会サービスの実現を強調している。したがって、パキスタンにおける良い統治 / 民主化支援は、政治のみならず経済、行政、そして司法といったあらゆる側面にかかわるものであると述べている。

以上を踏まえたうえで、10か年開発計画・3か年開発プログラムは、その重点分野を 政治改革、 地方政府への権限の委譲、 司法改革、 公務員制度改革、 警察改革、そして 透明性・アカウンタビリティの向上の6分野としている。なかでも、市民のニーズに合った公正かつ効率的な行政・司法サービスを実現するため、民主的に選ばれた地方政府の確立、草の根レベルの参加、キャパシティ・ビルディングの実施、汚職の防止・削減、そして行政の透明性向上が重要課題としてあげられている。



## 5 - 2 - 2 I-PRSP における良い統治 / 民主化支援の位置づけ

### 【ポイント】

I-PRSPの目的は、経済開発、特に貧困削減となっており、その重点分野を、 権限の委譲、 公務員制度改革、 司法・警察改革、そして 財政・公的金融に関する透明性の向上としている。

I-PRSP においては、良い統治 / 民主化に関する改革は、マクロ経済の自立発展性を確保し、開発の効果が有効に発揮され、そして貧困削減が実現するために必要である旨述べられており、良い統治 / 民主化の確立を I-PRSP の掲げるマクロ経済の安定や、貧困削減の前提条件としている点が特徴である。

I-PRSP の 2 番目の特徴は、良い統治 / 民主化における改革を 1 つの分野としてとらえるだけでなく、むしろクロスカッティング・イシューとしてとらえ、経済や社会セクターにおけるガバナンスの問題も解決することが必要である旨を強調している点である。具体的には、選挙改革や司法・警察改革といった良い統治 / 民主化分野における固有の問題に加え、公務員制度改革、予算・会計制度の向上、そして政策やプロジェクトの立案 / 決定プロセスにおける変革といった他セクター（例えば、保健や教育セクター）にも重要な影響を及ぼす統治のあり方全般の変更を伴うような広範な改革を求めている。

以上を踏まえ、I-PRSP は、 権限の委譲、 公務員制度改革、 司法・警察改革、そして 財政・公的金融に関する透明性の向上を重点分野としている。各重点分野では、市民、特に社会的弱者のニーズにあった公正で効率的な行政・司法サービスを実現するため、市民、特に社会的弱者の参加、草の根レベルでのキャパシティ・ビルディングの実施、汚職の防止・削減、行政のスリム化、そして地方政府の計画・予算面での権限強化が課題としてあげられている。

## 5 - 2 - 3 まとめ

### 【ポイント】

若干のニュアンスは異なるものの、10 か年開発計画・3 か年開発プログラム及び I-PRSP の双方において、良い統治 / 民主化支援の確立がパキスタンの開発を実現していくうえで重要であるとの認識が示されており、また、重点分野においても両文書はおおむね共通している。

若干のニュアンスは異なるものの、10か年開発計画・3か年開発プログラム及びI-PRSPの双方において、良い統治／民主化支援の確立がパキスタンの国民のニーズに合った開発を実現していくうえで重要であるとの認識が示されている。具体的には、10か年開発計画・3か年開発プログラムにおいては、国民の行政に対する様々なニーズに迅速かつ的確に対処するためにも、良い統治／民主化の確立が重要であるとし、また、I-PRSPにおいては、経済開発、特に貧困削減を効果的に実施するためにも、良い統治／民主化の実現が前提であるとしている。

また、重点分野においても10か年開発計画・3か年開発プログラム、及びI-PRSPはおおむね共通しており、両文書において、権限の委譲、公務員改革、司法・警察改革、及び透明性・アカウンタビリティの向上が重点分野とされている。また、両文書とも良い統治／民主化を進めるうえで市民の参加が重要であることも強調している。なお、重点分野における個別のニーズをまとめたのが表5 - 1である。

#### 5 - 2 - 4 National Reconstruction Bureau (NRB) の役割と現状

10か年開発計画・3か年開発プログラム及びI-PRSPの双方において指摘されているように、パキスタンにおける良い統治／民主化支援、なかでも現在進行中である権限の委譲に関するプログラムを実質的に推進する機関がNRBである。したがって、良い統治／民主化分野における援助を検討する場合、改革の担い手であるNRBをどのように取り込んでいくかが課題となる。

NRBの基本的な役割は、現在パキスタンが推進する様々な改革につき、大統領に対し、助言や政策の立案を行うものである。NRBは、法律上はChief Executive's Secretariatに入っており、内閣に属するが、実際には直接大統領の指示を受け、また大統領に対し直接職務を果たしている。具体的にNRBが対象としている所掌事務は、法制度整備、分権化、行政改革（地方、中央）、地域開発、選挙関連、キャパシティ・ビルディング、地方財政、そして行政サービスなど多岐にわたっている。

表 5 - 1 10 か年開発計画・3 か年開発プログラムと I-PRSP における課題とニーズ

10 か年開発計画・3 か年開発プログラム	I-PRSP
1. 権限の委譲 (地方分権)	
選挙権が与えられる年齢を21歳から18歳に引き下げる。	30 億ルピーを用いて新政府設立に必要なインフラを整備する。
ユニオン、テシル及びジラーの各カウンシル(議会)において女性代表枠を 33% 与える。	財政の地方分権を 3 つのフェーズに分けて実施する (第 1 フェーズは 2001 ~ 2002 年)。
シチズン・コミュニティ・ボード (CCB) を設立し、行政サービスをモニターする。	シチズン・コミュニティ・ボード (CCB) やビレッジ・カウンシルを設立し、行政サービスをモニターする。
農村と都市のギャップを埋めるために、テシル・レベルでの農村と都市を結ぶメカニズムを構築する。	
県における行政及び警察が、選挙で選ばれた県の代表に対して責任を負うようにする。	
州から県に対し供与される資金をあらかじめ定められた基準に従い分配する。	
税務に関する権限を県に委譲する。	
行政機構と選挙で選ばれた代表機関からなる新しい地方政府システムを、県、テシルそしてユニオンの各レベルで設立する。	
コミュニティ・デベロップメントにおいて市民の参加を確保するために、ビレッジ・カウンシルと CCB を設立する。	
治安の問題を解決するために、法執行機関を連邦・州・県の各レベルで再編する。	
県以下のレベルにおける司法システムの改善に関する提言を行う。	
2. 司法改革	
下級法定におけるインフラを整備する。	Law and Justice Commission (LJC) を設置し、司法改革プログラムを策定する。
現在の司法手続きにおける、差別的慣行を是正する。	司法の独立を強化する。
訴訟にかかる時間を短縮し、また費用を見直す。	効率的で廉価な司法システムを実現する。
司法における人材を育成する。	貧困層や社会的弱者の司法におけるエンパワーメントを図る。
判事や司法関係者の評価を行い、更に評価に必要な基準を策定する。	
財務・運営面における改善を行う。	

10 年開発計画・3 年開発プログラム	I-PRSP
会社法、債務不履行に関する法律、財政法、土地法といった経済関連処方の見直しと修正を行う。	
司法に関する情報システムを確立する。	
法律教育やトレーニングを一層拡充し、高度な専門知識を有する人材を育成する。	
<b>3 . 公務員制度改革</b>	
Federal Public Services Commission (FPSC) に対し、以前より自律した大きな権限を与える。	公務員の採用に関してFederal Public Service Commission (FPSC)に独立した権限と責任を与える。
ポリティカル・アポインティーを制限し、契約に基づく任用については情報公開する。	公務員の罷免に関する法令を発出した。
キャリア・マネージメント・システムを導入する。	トレーニング・ニーズを調査するためタスク・フォースを設置した。
同一ポストへの任期を制限し、ローテーション制度を採用する。	公務員のトレーニングを実施する既存の機関を見直し、再編する。
公務員のパフォーマンス評価を活性化させ、コンピューター化を図る。	余剰人員を整理する。
採用・昇進に関する評価・監査体制を拡充する。	公務員のパフォーマンスに対する評価基準を確立し、人事評価システムを活性化する。
コンピューター・トレーニングを促進する。	人事管理のコンピューター化を促進する。
非効率な、又は汚職を行った公務員に対する処罰・対処に関する法令を整備する。	給与及び年金システムの見直しを行い、まずは公務員の給与を 50%引き上げる。
連邦政府の機構改革案を策定する。	
給与・年金システムの改革案を策定する。	
<b>4 . 警察改革</b>	
警察に関する法令を見直す。	連邦・州及び県の各レベルにおいて公安委員会 (Public Safety Commission) を設置する。
独立性と中立性を確保した警察組織へ再編する。	Criminal Justice Coordination Committees (CJCCs) を県に設置する。
CJCCs 等警察に対する民主的統制と監査システムを構築する。	警察の効率性を高め、また給料等の報酬を見直すために必要な資金と人材ニーズを明らかにする。
綱紀を粛正する。	
インフラを整備する。	
警察官に対するトレーニングを拡充する。	
警察行政における透明性を向上させる。	
<b>5 . 透明性と説明責任</b>	
政府の情報発信機能を拡充する。	汚職対策と透明性の向上につき、National Accountability Bureau (NAB) を設立した。
モニタリング・システムを構築する。	土地取引、開発プロジェクト、政策決定等に関する情報を公開する。

10 年開発計画・3 年開発プログラム	I-PRSP
市民の情報に対するアクセス権を法的に保障する。	公会計及び監査システムを充実する。
汚職対策機関として、独立した訴追権限を有する機関を設立する。	
グッド・ガバナンスとビジネス慣行に関する法律を整備する。	
NABを改編し、独立した権限を有する機関とする。	
アカウントビリティに関する法律を修正する。	

NRB の組織の概要は図 5 - 2 のとおりであり、Tanwir Husain Naqvi を長とし、そのもとで 35 人程度の BPS17 以上<sup>53</sup>の公務員が働いているほか、コンサルタントが 40 名弱程度従事しているだけで、組織としては大きくない。なお、予算規模については調査時点では不明であった。組織のなかでは、Good Governance Wing が全体を総括する官房のような役割を果たしており、実質的に政策の立案・策定を行うのは、Operational Wing、Consultant Wing、そして直轄メンバーであると考えられる。Operational Wing は 6 名の BPS22 で構成されており、安全保障に関する職務を担っているとのことであるが、職務内容が機微であるせいか、詳細については不明である。また、直轄メンバーについても職務の詳細については不明である。

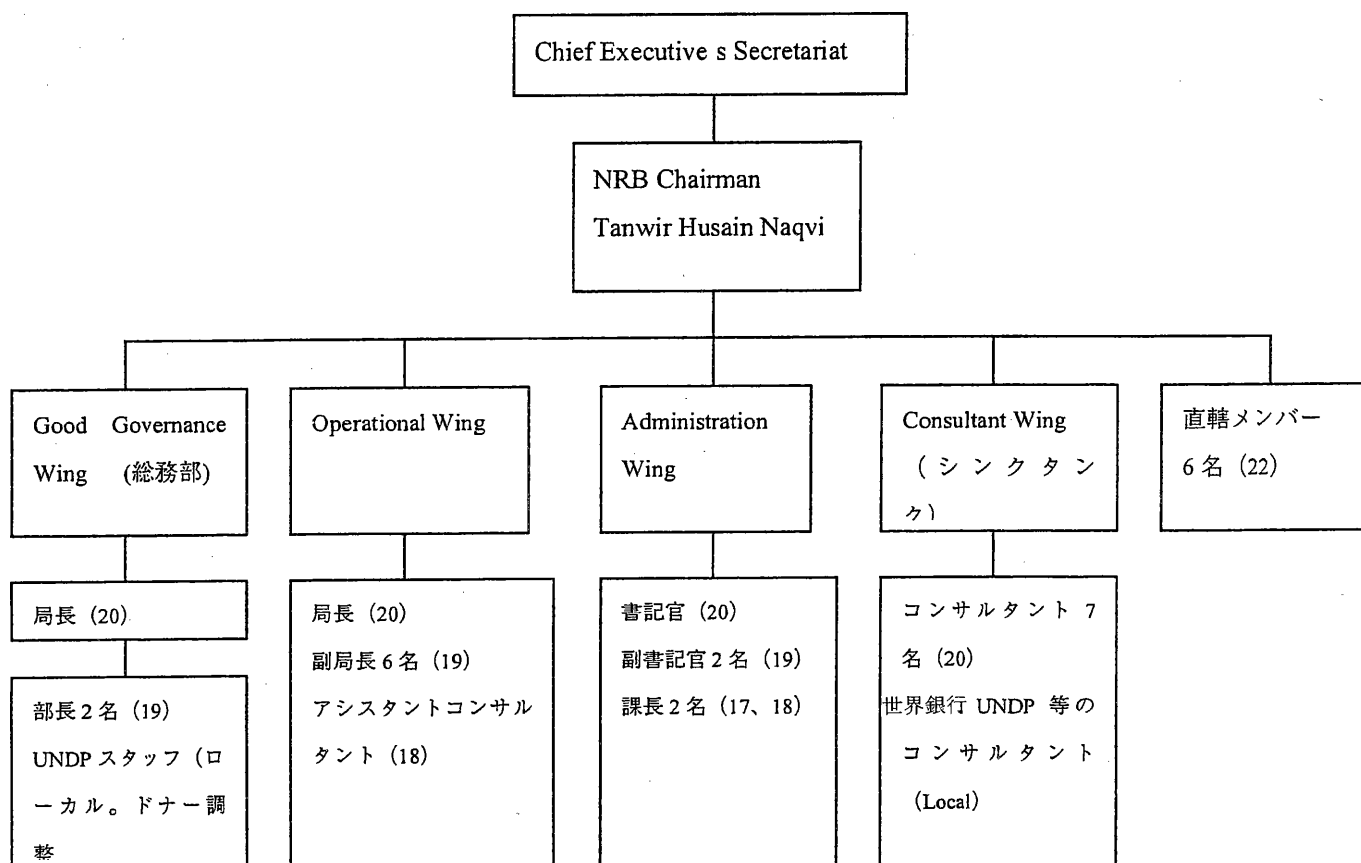
NRB の組織としての特徴は、従来の行政組織から独立し、かつ柔軟な組織であるということができる。NRR は、従来からの政府組織からは独立しているため、いわゆる既得権益にとらわれることなく、大統領のタスク・フォースとして大胆な改革案を立案・策定も可能である。また、必要に応じて様々な改革を実施するという観点から、柔軟な組織構造となっている。具体的には、新しい改革イニシアティブが生まれるたびに、コンサルタント局の下にシンクタンク・グループがテーマに応じて結成されるという、柔軟な形になっている。

他方で、考えられる NRB のデメリットとしては、既存の政府組織から独立しており、かつ組織規模も大きくないため下部組織はなく、改革を実施する実働部隊が存在しない。したがって、NRB が大胆な政策の立案・策定を行うことができたとしても、それをどのように実施するかが今後の課題となり得ると考えられる。

NRB に対しては、現在 7 つのドナー（日本を除く）が支援を行っており、支援の形態は基本的には、NRB に対する財政支援となっている。各ドナーの NRB に対する支援は極めて流動的であるが、調査時点での主要各ドナーの支援の概要は以下のとおりである。

53 . BPS とは Basic Pay Scale の略語であり、公務員の等級を示す。BPS17 以上の公務員は、パキスタンにおける幹部公務員・エリート官僚と考えてよい。

- (1) 世界銀行 : 3,300 万米ドルのトレーニング支援、及び財政支援。
- (2) 国連開発計画( UNDP ) : Good GovernanceWing に対する技術協力、及び財政支援。
- (3) アジア開発銀行( ADB ) : 諸改革に対する財政支援。
- (4) 英国( DFID ) : トレーニング等に対し 50 万米ドル。
- (5) カナダ( CIDA ) : 住民による監査・審査に対する支援。
- (6) ドイツ( Fedric Austen ) : 会計監査などに対する支援。
- (7) EU : FATA ( 連邦直轄トライバル地域 ) に対する分権化支援。



注) ( ) 内の数字はBPSを表す。

図 5 - 2 NRB の組織・概要イメージ図<sup>54</sup>

54. 図 5 - 2 は、あくまで調査結果を基に作成したイメージ図であり、パキスタン政府が公式に作成した組織図ではないところ、念のため付言する。

## 5 - 3 パキスタンの良い統治 / 民主化支援分野における他ドナーの動向

### 5 - 3 - 1 英 国

#### 【ポイント】

英国は、対パキスタン援助を最近再開し、ガバナンスは援助重点分野の1つとなっている。

なかでも、良い統治 / 民主化支援に関しては、草の根レベルへの権限の委譲と全面的なアカウンタビリティの確保を重視している。また、ガバナンス分野のターゲット・エリアはパンジャブ州とNWFPである。

#### (1) これまでの経緯<sup>55</sup>

英政府は、1999年10月の軍事クーデターへの対応として、市民社会への支援は継続するものの、パキスタン政府に対する二国間援助をこれまでは凍結していた。しかしながら、現ムシャラフ政権が民政移管の意向を早くから表明し、良い統治を実現するうえで必要な諸改革に積極的に取り組んでいること、そして2001年9月の米国同時多発テロ事件に際して、パキスタンが国際社会への協力を表明したことに伴い、対パキスタン援助を再開している。

#### (2) 英国国際開発庁 (DFID) の重点分野<sup>56</sup>

DFIDは、質の低いパキスタンのガバナンスが貧困の根本的な原因であると考えており、1999年10月17日にムシャラフ大統領が国民に向けて行った最初のスピーチ<sup>57</sup>のなかであげた7つのアジェンダ (Seven Points Agenda) のうち、経済の復興と投資家の信頼の回復、草の根レベルへの権限の委譲、そして全面的なアカウンタビリティの確保の3つを重点分野としているが、良い統治 / 民主化支援に関しては、草の根レベルへの権限の委譲と全面的なアカウンタビリティの確保が重要である。また、権限の委譲に伴い、DFIDが実施するプロジェクトを今後州レベルから地方政府レベルに移管していくことが課題になると分析している。

55. 英国国際開発庁 (DFID) ホーム・ページ ( [http://www.dfid.gov.uk/AboutDFID/files/APPRs/appr\\_pakistan.htm](http://www.dfid.gov.uk/AboutDFID/files/APPRs/appr_pakistan.htm) )。

56. 英国国際開発庁 (DFID) ホーム・ページ ( [http://www.dfid.gov.uk/AboutDFID/files/APPRs/appr\\_pakistan.htm](http://www.dfid.gov.uk/AboutDFID/files/APPRs/appr_pakistan.htm) )。

57. パキスタン政府公式ホーム・ページ ( <http://pak.gov.pk/public/govt/reports/Speech-COAS.htm> )。

### (3) DFID が実施するプロジェクト<sup>58</sup>

(プロジェクトに関する情報は、ホーム・ページの情報を基にしていることもあり、情報としては古くアップ・デートの必要がある。以下の(4)現地調査結果の項も参照のこと)

DFID が実施した、ないし実施中のプロジェクト
General Sales Tax Administrator Phase 3 (Aug. 2000-Aug.2001) 0.5m Pounds
Supporting Democratic Elections (Oct. 2000-Oct. 2003) 1.2m Pounds
Promoting Women's Participation in Local Elections (Nov. 00-Jul. 01) 0.67m Pounds
DFID が今後実施予定のプロジェクト
Addressing Violent Crimes Against Women
Support to NRB for Communications Strategy

### (4) 現地調査結果

現地調査において DFID に対するヒアリングを行ったところ、結果、概要は次のとおりである。

- 1) 良い統治 / 民主化支援に関するターゲット・エリア : NWFP とパンジャブ州
- 2) 現在実施中ないし実施予定である権限の委譲に関するプロジェクト :  
保健・衛生と教育に関する権限の委譲プロジェクト (NWFP)  
会計・監査に関する県レベルでのキャパシティ・ビルディング・プロジェクト (パンジャブ州南部)  
州政府や県政府を対象とした直接財政支援

## 5 - 3 - 2 カナダ

### 【ポイント】

カナダの対パキスタン援助においては、ガバナンス及び人権の促進が重点分野となっている。なかでも、カナダは市民社会育成やコミュニティー・デベロップメントといった草の根レベルのプロジェクトを中心に実施している。

58 . 英国国際開発庁 (DFID) ホーム・ページ ( [http://www.dfid.gov.uk/AboutDFID/files/APPRs/appr\\_pakistan.htm](http://www.dfid.gov.uk/AboutDFID/files/APPRs/appr_pakistan.htm) )



(1) カナダ国際開発庁 (CIDA) の基本的考え方<sup>59</sup>

CIDA のパキスタンに対する援助方針は、CIDA's Strategy for Sustainable Development Cooperation in Asiaに基づいており、アジアにおける二国間援助の目的の1つとして民主化、ガバナンス、そして人権の促進を通じた安全保障の向上をあげており、良い統治 / 民主化支援が重点分野となっている。

(2) 良い統治 / 民主化支援関連プロジェクト

CIDA が実施する良い統治 / 民主化支援関連プロジェクトの特徴は、市民社会育成やコミュニティ・デベロップメントといった草の根レベルに焦点を当てたものが中心となっていることである。CIDA が実施した、ないし実施予定の良い統治 / 民主化関連プロジェクト詳細は表 5 - 2 のとおりである。

(3) 現地調査結果

時間的制約もあって、CIDA 関係者に対し、直接ヒアリングを行うことはできなかったが、DFID に対しヒアリングを行った際、CIDA が良い統治 / 民主化実現のために 1,100 万米ドルの支援を実施することを決定した、また CIDA が良い統治 / 民主化支援に関するドナー協調の枠組みである Institutional Development Task Force (IDTF) のメンバーであることが明らかになっており、カナダのこの分野に対するコミットメントの高さがうかがえる。

---

59 . カナダ国際開発庁 (CIDA) ホーム・ページ (<http://w3.acdi-cida.gc.ca/>)

表5 - 2 ( 1 ) CIDA の良い統治 / 民主化支援に関するプロジェクト・リスト

プロジェクト名	Strengthening Participatory Organizations (SPO, Phase )	Pakistan NGO Support Program (Phase )	Social Policy and Development Centre Program (SPDC)	Social Institutions Development Project (SIDP)
拠出額	\$3.6million	\$4.9million	\$10million	\$24.8million
プロジェクト実施期間	1999 ~ 2003 年	1996 ~ 2002 年	1995 ~ 2002 年	1994 ~ 2004 年
目 的	コミュニティ・デベロップメントにおける農村部貧困層の参加を促進すること。 共同体組織 (CBOs) と女性組織 (FDOs) 等の活性化・強化を図ること。 組織をつくり、強化し、また自立を促進すること。	自立発展的で民主的なコミュニティ・デベロップメントを実現するために、共同体組織 (CBOs) を強化すること。 政策やプログラムの策定のためにアドヴォカシーを強化すること。	社会セクターに関するプログラムの計画、資金の手当て、そして実施を行うために、公共セクター、民間セクター、そして NGO のキャパシティを開発すること。	基礎生活分野 (BHN) におけるサービスを改善し、人材育成におけるカナダ・パキスタン間の連携を促すために、独立性の高い機関の能力を強化すること。
プロジェクト概要	CIDA の対パキスタン社会セクター基金 (SSFP) を通じて、NGO、CBOs そして FDOs に対し、運営に関する支援を供与する。 また、連邦・州政府と各種組織との間の仲介役となり、プロジェクト効果の増進を図る。	フェーズ1で設立された南アジア・パートナーシップ・パキスタン (SAP-PK) に対し、自助努力に基づく参加型開発を行う NGO や CBO に対する訓練を実施できるよう、キャパシティ・ビルディングを行う。 開発のビジョンを共有する現地 NGO との幅広いネットワークを構築する。 NGO 活動やコミュニティにおける女性の参加を促進する。 カナダとパキスタンの NGO 間の長期的な連携を構築する。	社会セクターにおける研究や政策の分析を行う。 トレーニング・プログラムを実施する。 社会セクターに関するデータベースの作成を支援する。 パイロット・プロジェクトのモニタリングと評価を行う。 得られた結果を公表し、ネットワークの構築を図る。	現地の独立性の高い NGO に対し、キャパシティ・ビルディングの支援を行う。 パキスタン政府との対話を通じて社会政策に関する環境づくりを行う。 カナダとパキスタンの NGO 間の連携を構築する。

出所：CIDA ホーム・ページ

表5 - 2 ( 2 ) CIDA の良い統治 / 民主化支援に関するプロジェクト・リスト

プロジェクト名	Social Action Program Communications (SAPComm)	Multi Donor Support Unit (MSU)	Citizens' Rights Education	Strategic Technical Assistance and Responsive Transfer Fund (START)
拠出額	\$7.1million	\$0.5million	\$1million	\$2.0million
プロジェクト実施期間	1998 ~ 2002 年	1998 ~ 2001 年	2000 ~ 2004 年	1996 ~ 2003 年
目的	市民の意識を高め、パキスタン政府のコミュニケーション能力を強化することで、パキスタン政府の社会行動計画の(SAP)効果・効率を高めること。	不明	学校やターゲットとされた成人グループに対する人権教育を通じて、長期的にパキスタンにおける平和の発展を促進すること。	パキスタンにおける CIDA の優先分野である社会セクター、環境、そしてエネルギー分野における支援を行うため、短期の戦略的援助を供与すること。
プロジェクト概要	コミュニケーションに関するパキスタン専門家を活用し、連邦・州政府と市民社会の双方と緊密な連絡を確保し、SAP に対する支持を増やしてゆく また、開発コミュニケーションの専門家を育成し、基礎的社会サービスに関する満足度を調査する。 さらに、公務員のSAPに関する知識を向上する。	MSU は世界銀行事務所内に設置され、パキスタン政府が実施する社会行動計画(SAP)を支援する機関である。その職務内容は、 SAP の策定に対しアドバイスやロジスティカル・サポートを提供する。 コミュニティ、NGO や民間を関与させようとするパキスタン政府の努力を支援する。 SAP のモニタリングを支援する。	学校の教師や特定のグループを対象とした、人権や紛争解決に関するコースをデザインし、試験的に実施する。 また、トレーニングを実施できるような人材を育成し、学校、市民社会組織、そして政府それぞれの間の連携を強化する。 試験的に実施したトレーニング・コースから教訓を引き出し、更なる発展に活かす。	以下の事項につき、パキスタン政府の要請に迅速に対応し、カナダからの専門家の短期派遣を行う。 法律や政策の策定・運用に対する支援 政策策定における参加型プロセスの促進と透明性の向上 環境の自立発展性促進 天然資源管理の向上 セクターごとに必要な規制を行う機関の設立 企業家精神の育成

出所：CIDA ホーム・ページ

### 5 - 3 - 3 世界銀行

#### 【ポイント】

世界銀行は、良い統治 / 民主化支援において、政策レベル及びプロジェクト・レベルの双方から支援を行っているが、現在のところ政策レベルでの支援が中心のようである。

世界銀行の対パキスタン良い統治 / 民主化支援における重点事項は、 税制改革、 権限の委譲、 財政管理改革、 公務員制度改革、 基礎的社会サービスの提供、 州政府の改革の 6 項目である。

#### (1) 世界銀行のパキスタン良い統治 / 民主化支援における重点事項<sup>60</sup>

対パキスタン援助における重点事項として、世界銀行は 税制改革、 権限の委譲、 財政管理改革、 公務員制度改革、 基礎的社会サービスの提供、 貧困対策プログラム、 州政府の改革、 輸出志向型成長と産業の多様化、 エネルギー・セクター改革と民営化、 銀行セクター改革の 11 分野をあげているが、良い統治・民主化支援に関する分野は、 ~ の 6 事項となっている。同 6 事項に対する具体的な世界銀行の考え方は、表 5 - 3 のとおりである。

#### (2) 世界銀行が実施した、ないし実施予定の良い統治 / 民主化関連プロジェクト<sup>61</sup>

- 1) Improvement to Financial Reporting and Auditing Project (Sept. 1996-Jun. 2002 )  
US\$28.8million
- 2) Capacity Building of Public Sector Civil Services Training Institutions Project (Jun. 2001-N.A.)
- 3) NRB on Devolution Program Project (Dec. 2000-Feb. 2003 ) N/A
- 4) Realignment of CBR Project (Aug. 2000-Nov.2002)

#### (3) 現地調査結果

##### 1) 基本的考え方

良い統治 / 民主化支援においては、政策レベル及びプロジェクト・レベルの両方で支援を行う。政策レベルにおける支援については、主に National Reconstruction Bureau

60 . パキスタン開発フォーラム ( PDF ) 資料 ( 2001 年 3 月現在 )

61 . 世界銀行ホーム・ページ ( <http://www4.worldbank.org/projects/> )

(NRB) に対する知的支援が中心である。プロジェクト・レベルの支援については、連邦レベルから州レベルに徐々に拡散していく。

2) 実施プロジェクト

Federal Tax Administration Reform Project (US\$150 ~ 200million)

Accounting & Auditing System Reform Project (US\$150 ~ 200million)

シンド州とNWFPを対象としたプログラム・ローン(直接財政支援)

3) 良い統治 / 民主化支援分野における今後の課題として、世界銀行は警察・司法分野が最優先課題であると考えている。

表5 - 3 (1) パキスタンの良い統治 / 民主化支援分野における世界銀行の重点事項と右分野に対する世界銀行の認識・分析

	税制改革	権限の委譲	財政管理改革
問題点	パキスタンのGDPに対する 税収の割合が13%未満である。	公共部門において過度の集権 化がみられる。 意思決定が非効率的である。 アカウントビリティが欠如し ている。 国民に対して十分な行政サー ビスが供与できていない。	財政管理能力・システムが不適切である。 汚職や予算の非効率な使用が蔓延する原因となってい る。
目的	近代的税制システムを導入す る。 今後数年間でGDPに対する 税収の割合を2%以上向上さ せる。	民主的な地方政府を設立す る。 地方政府が、必要な権限、予 算、行政機構、人材そしてア カウナビリティ・メカニズ ムをもつようにする。 貧困層に対し、効果的に行政 サービス特に社会サービスを 提供する。	財政管理の抜本的な再活性化と近代化を図る。 資金の効率的な活用と透明性の向上が図られる。
これまでの 成果	Tax documentation and survey campaignの実施により、税務 情報を集めた。 General Sales Taxがエネル ギー・セクターに適用される ようになり、また今後農業部 門における投入に対しても適 用される。	NRBが連邦・州・県からなる 権限委譲計画を策定した。 同計画において、女性の代表 が全議席の3分の1になるよ う規定されている。 地方選挙が実施された。 司法、行政、そして財政にお ける権力の移譲が今後実施さ れる予定である。	財政収支報告を監督するFiscal Monitorling Committee を連邦・州レベルで設立した。 連邦レベルでの予算に関する月例決算報告が行われて いる。 公共セクターの監査を行うPublic Accounts Committee (PAC)を設立した。 大規模公共プロジェクトに対しPlanning Commissionが 承認する制度を復活した。 新しい会計報告と公会計のモデルを公布した。

	税制改革	権限の委譲	財政管理改革
これまでの成果	パキスタンの脆弱で腐敗した税制度を包括的に再編し近代化する包括的なプログラムが現在検討されている。		財政に関するデータをウェブ・サイトへ掲載した。 中期的財政枠組み（MTBF）の準備作業に着手した。 情報の自由に関する法案を起草した。 政府の会計部門と監査部門を分離することを決定した。
今後の課題	Tax documentation and survey campaign を完了する。 税制改革プログラムを確定・実施する。 新所得税法を公布する（2001～2002年度）。 所得税における農業収入の扱いを他と同等にする。	財政に関する枠組み、行政システム、公務員制度、アカウントビリティと市民の参加を確保するメカニズムを段階的に実施していく必要がある。	MTBFに対する法的な裏付けを確保し、連邦レベルでは2001～2002年度そして2002～2003年度においては州レベルでMTBFが活用される。 政府の監査部門と会計部門を分離する必要がある。 情報の自由に関する法律を公布する必要がある。 PACは監査報告を迅速に進めるべきである。 州レベルでの定期的な公会計の決算と決算報告の公開を実現する必要がある。

出所：パキスタン開発フォーラム資料 2001年3月現在

表5 - 3 (2) パキスタンの良い統治 / 民主化支援における世界銀行の重点事項と右分野に対する世界銀行の認識・分析

	公務員制度改革	基礎的社会サービスの提供	地方政府制度改革
問題点	<p>公務員数が過剰である。 行政運営が脆弱であり、また集権化されている。 人材が不足しており、また、賃金が低く、インセンティブが欠如している。 政治が介入し、またアカウンタビリティが欠如している。 行政サービス特に社会サービスが適切に供与されていない。</p>	<p>パキスタンの社会指標が、特に女性や農村部について、悪化している。 基礎的な社会サービス、特に貧困層に対するサービスが、質・量ともに不十分である。</p>	<p>財政基盤や財政運営能力が低い。 行政サービスを適切に供与できていない。</p>
目的	<p>スリム化した、能力のある、分権化した公務員制度を確立する。 公務員の多くが集中する州レベルでの公務員改革が重要である。 警察・司法部門における改革も重要である。</p>	<p>社会指標を大幅に改善する。 基礎的な社会サービスを、質・量ともに拡充する。 権限の委譲を通じて、地方レベルでのアカウンタビリティと行政運営能力を強化する。</p>	<p>州レベルでの財政状況を改善する。 権限を委譲する。 公共サービスの供与を改善する。</p>
これまでの成果	<p>Federal Public Services Commission (FPSC) に対し、採用や人員削減に関する自律的な権限が与えられた。 汚職に関係する、また非効率な公務員を解雇する法的な権限が与えられた。 公務員のトレーニングの重要性が強調されている。 鉄道部門における4万人(30%)以上の人員が削減され、1万8,000人の架空の年金受取者が削減された。</p>	<p>女性のヘルス・ワーカーが導入され、女性の保健・衛生プロジェクトが始まった。 予防接種普及率が70%以上になった。 避妊法も普及しつつある。 教育分野における進展は極めて限られている。</p>	<p>州税に関する制度を簡素化・統合した。 過剰な人員を削減した。 財政・行政運営をより厳格にした。 財政収支報告システムを改善した。 農業部門に対する課税を強化した。</p>



	公務員制度改革	基礎的社会サービスの提供	地方政府制度改革
今後の課題	<p>公務員のパフォーマンス評価やメリット・ベースによる採用計画を実施に移す必要がある。</p> <p>計画されたトレーニング・プログラムを実施し、トレーニング実施機関の能力を強化する必要がある。</p> <p>中期財政枠組みに沿った形で、給与・年金システムの改革を実施する。</p> <p>連邦政府レベルでの規模縮小と機構改革を実施する。</p> <p>警察改革と司法改革に関する計画の策定と実施が必要である。</p> <p>州レベルでも以上と同様の措置を実施に移す必要がある。</p>	<p>地方レベルでの基礎的社会サービスの向上に対するハイレベルの政治的コミットメントが必要である。</p> <p>州及び地方政府レベルで社会サービス・システムを統括する能力とコミットメントを備えた人材を登用する必要がある。</p> <p>地方政府での政府の適切な人材の雇用と施設の十分な活用が必要である。</p> <p>地方政府の管理運営能力を高め、人材を育成する必要がある。</p> <p>地方政府の財政運営を強化し、サービス供与に必要な予算を確保する必要がある。</p>	<p>権限の委譲に関する改革・改編プログラムの準備を加速させる必要がある。</p> <p>新しい改革に関する市民との協議、コンセンサス形成が必要である。</p> <p>年内に、いくつかの州が同プロセスを完了することが望ましい。</p> <p>連邦政府は、州政府の改革がスムーズに進むよう、支援する必要がある。</p> <p>National Finance Commission Awardの実施が期待される。</p>

出所：パキスタン開発フォーラム資料 2001年3月現在

#### 5 - 3 - 4 国連開発計画 (UNDP)

##### 【ポイント】

UNDPは、パキスタンの良い統治 / 民主化支援におけるリーディング・ドナーである。

UNDPは、政策レベル及びプロジェクト・レベルの両方で良い統治 / 民主化支援を行っており、プロジェクト・レベルの支援については、連邦レベルのみならず州レベルや県レベルのプロジェクトも積極的に実施している。

UNDPの良い統治 / 民主化支援分野でのターゲット・エリアは、貧困でかつ援助へのアクセスが困難である NWFP とバロチスタン州となっている。

##### (1) これまでの経緯<sup>62</sup>

UNDP は、貧困削減を主な目的として、国連児童基金 (UNICEF) や世界食糧計画 (WFP) といった他の国連機関との連携をより強化しながら、1998年から2003年の間を対象としたパキスタンの包括的な開発計画である Country Cooperation Framework (CCF) を策定した。CCF は1997年にパキスタン政府の承認を得ている。同計画の策定を受け、UNDP は直ちに3,900万米ドルの資金供与を表明した。

##### (2) UNDP が実施した、ないし実施予定の良い統治 / 民主化関連プロジェクト<sup>63</sup>

###### 1) Support to Good Governance Group (US\$1, 891,550-)

National Reconstruction Bureau (NRB) が行う国家改革プログラムの策定を内外のガバナンスに関する専門家やコンサルタントを通じて支援する。

###### 2) MDP Extension: Pakistan Action Research & Development in Governance & Management (PARADIGM) (US\$1.6million-)

###### 3) NWFP Essential Institutional Reforms Operationalisation Programme (EIROP) (US\$4,469,485-、SDC)

北西辺境州が地方政府を設立するに際して、州政府の意思決定プロセスの質と透明性を高めるために、地方政府のキャパシティ・ビルディングを支援する。特に、情報収集、開発プロジェクトの実施に対するモニタリング、そして意思決定プロセスへの参加の拡大を制度化するために必要なキャパシティ・ビルディングを行うことに重点が置かれてい

62 . UNDP パキスタン事務所ホーム・ページ ( [http://www.un.org.pk/undp/gov/gov\\_overview.htm](http://www.un.org.pk/undp/gov/gov_overview.htm) )

63 . UNDP パキスタン事務所ホーム・ページ ( [http://www.un.org.pk/undp/gov/gov\\_projj.htm](http://www.un.org.pk/undp/gov/gov_projj.htm) )

る。

4) Supporting Democratic Process in Pakistan (US\$4.7million)

政治のプロセスをより開かれた民主的なものにし、選挙委員会を独立した専門性もてるよう組織強化を行い、また、コンピューター化などにより近代化を図るプロジェクトである。

5) Trial District Management Project, in Pakistan (US\$1,379,748-)

権限の委譲を制度化するため、パイロット・プロジェクトとして、バロチスタンにおいて、州レベルでの政策策定プロセスの改革、参加型開発のためのキャパシティ・ビルディングと制度構築、そして地方レベルでの開発プロジェクトの計画、実施及びモニタリングにおけるコミュニティの参加を図る。

6) Strengthening the Geo Information & Digital Mapping Capacity of Survey or Pakistan/Survey Training Institute (US\$415.476-)

持続可能な人間開発と民主的なガバナンスに必要な社会・経済データを整備することを目的として、地理に関する情報システムの管理・運営を強化する。

(3) 現地調査結果

1) 基本的な考え方

世界銀行同様、良い統治 / 民主化支援においては、政策レベル及びプロジェクト・レベルの両方で支援を行う。政策レベルにおける支援については、主に National Reconstruction Bureau (NRB) に対する知的支援が中心である。プロジェクト・レベルの支援については、世界銀行とは異なり、連邦レベルのみならず州レベルや県レベルのプロジェクトも積極的に実施している。

2) ターゲット・エリア

NWFP とバロチスタン州

3) 実施プロジェクト

EIROP [(2)3) 参照]

Participatory Information System Development

県政府とコミュニティの双方が開発に必要な情報を参加型で整備し、プロジェクトの計画・実施・モニタリングを行うものであり、Citizens Community Board (CCB) の強化を目的とする。

選挙支援プロジェクト [(2)4) 参照]

Paradigm Project [(2)2) 参照]

内務省に対する支援として、ITを通じて武器管理や、特にテロリストを念頭に置い

た出入国管理のデータベース作成支援、また、警察改革に対する支援として、犯罪マップの作成や、市民警察の育成、そして市民による司法へのアクセス強化を実施している。

#### 4) Devolution Trust Fund (DTF)

DTF は、草の根レベルのコミュニティと地方政府のエンパワーメントを目的としたもので、CCB がプロジェクトの計画・実施・モニタリングを行うことを支援するものである。具体的には、CCB により採択されたプロジェクト総コストの 20% 程度を DTF が負担する。DTF の規模は、40 ~ 50million を考えており、このうち Seed Money として UNDP は US \$ 2million を既にコミットしている。また、CIDA も資金拠出することを決定している。

#### 5) 良い統治 / 民主化支援に関するドナー協調の枠組みとして、Institutional Development Task Force (IDTF) が設けられており、UNDP のほか、世界銀行、アジア開発銀行 (ADB)、DFID、CIDA、そしてスイスの援助機関が参加している。

### 5 - 3 - 5 アジア開発銀行 (ADB)

#### 【ポイント】

ADB はこれまで、良い統治 / 民主化支援関連プロジェクトをあまり積極的には実施してきていないが、今後は Fiscal Decentralization Project や Access to Justice Program を全国規模で実施する予定である。

#### (1) これまでの経緯<sup>64</sup>

ADB は、国別援助戦略 (Country Strategy and Program Update 2002-2004: Pakistan) のなかで、貧困の削減を主要政策目標として掲げており、テーマ別課題のなかでは良い統治 / 民主化支援は取り上げられているものの、あまり大きくは取り上げられてはいない。具体的には、貧困削減のための主要課題としては、裾野の広い経済成長の実現、貧困層の資産形成や社会サービスの向上など経済 / 社会セクターをまずあげており、良い統治 / 民主化支援は右課題に資する位置づけとなっている。実際、ADB はこれまであまり良い統治 / 民主化支援関連プロジェクトを実施してきておらず、Access to Justice Program の 1 件にとどまっていたようである<sup>65</sup>。

64 . ADB ホーム・ページ ( <http://www.adb.org/Documents/CSPs/PAK/> ) .

65 . ADB ホーム・ページ ( <http://www.adb.org/Documents/Profiles/LOAN/> ) .

## (2) 現地調査結果

### 1) 基本的考え方

良い統治 / 民主化支援については、ADB は財政面における権限の委譲に対し、支援を行う。ターゲット・エリアは特に定めることなく、全国規模のプロジェクトを実施する予定である。

### 2) 実施予定プロジェクト :

Fiscal Decentralization Project ( US\$300million ) : すべての州政府、そして地方政府に対しコンピューターを供与し、会計・財務管理、そして監査に必要な IT ネットワークの整備を行う。

Access to Justice Program ( US\$300million ) : 司法システムの確立や経済関連法の整備を行う。

## 5 - 4 我が国のパキスタンの良い統治 / 民主化支援分野に対する援助実績

### 5 - 4 - 1 良い統治 / 民主化支援に対する JICA の基本的な考え方

#### 【ポイント】

JICA は、1999 年 10 月の政変を受けて、良い統治 / 民主化支援を新たに国別事業実施計画の重点課題とした。具体的には、良い統治 / 民主化支援の重点として 効率化、公正化、及び分権化を目的とする行政機構改善と公務員資質向上、汚職や不正を払拭する行政体制の確立、そして 民主地方選挙体制の確立をあげている。また、2002 年 3 月のムシャラフ大統領が来日した際には、パキスタン側より警察・法執行機関への支援が要請された。

我が国は、1996 年に派遣した経済協力総合調査団やその後の政策協議等を通じて、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してきたが、1999 年 10 月の政変を受けて、JICA はこれらの重点分野への協力に加え、良い統治 / 民主化支援を国別事業実施計画の重点課題とした。

2002 年 3 月のムシャラフ大統領の来日時に、日本・パキスタン首脳会談において、小泉総理より、パキスタン民主化の成功への期待が表明され、一方、ムシャラフ大統領から警察・法執行機関への支援が要請された。

JICA は 2001 年度の国別事業実施計画において、パキスタンの長年にわたる非効率で腐敗した行政体制を変革し、民主的に公平かつ公正で効率のよい行政サービスを実現することが急務で

あると考え、特に地方分権化と行政改革がパキスタンにおける開発を成功させるための鍵であると認識している。

具体的には、パキスタンにおける良い統治 / 民主化支援の問題点を 複雑で非効率な中央集権制度、汚職の蔓延と不公正な行政、そして 貧困層や女性といった社会的弱者の政治参加が欠如していることの3つに整理している。

そのうえで、JICA は今後の協力の重点として、 効率化、公正化及び分権化を目的とする行政機構改善と公務員資質向上、 汚職や不正を払拭する行政体制の確立、そして 民主地方選挙体制の確立をあげている。

さらに、良い統治 / 民主化支援に関する支援は、現在パキスタンが実施している民政への移管や権限の委譲との関係で、横断的な性質を有するととらえており、その他の分野（例えば、保健・衛生や教育といった社会セクター）の援助を実施する場合においても、民政への移管や権限の委譲に対する配慮が必要である。

#### 5 - 4 - 2 パキスタンの良い統治 / 民主化支援分野における我が国の援助実績

##### 【ポイント】

パキスタンの良い統治 / 民主化支援分野における我が国の援助実績は、そもそも良い統治 / 民主化支援分野が新しい分野であることもあって、必ずしも大きくはない。また、支援の内容についても、規模の大きい資金協力はこれまでほとんど行ってきておらず、技術協力が中心となっている。

これまでの実績、概要は次のとおりである。

##### (1) 専門家派遣・青年海外協力隊（JOCV）の派遣等

専門家派遣については、行政改革・人材養成プログラムの一環として開発政策長期専門家、警察改革支援プログラムにおいて短期専門家「自動指紋鑑識 / 科学捜査」(2000年度及び2001年度)、女性の行政参加支援を目的とした短期専門家「女性の自立」(2001年度)、そして「良い統治」に関する企画調査員を派遣してきている。また、「犯罪情報システム」に係る JOCV を派遣している。

##### (2) 研修事業・招聘事業

研修事業については、従来より警察分野においてパキスタン人に対する研修を行ってきているが、最近では「行政情報化促進」に関する国別特設研修事業を実施しており、また

「地方行政」に関する青年招聘事業も実施している。

(3) その他

将来に向けた「良い統治」に関するプロジェクトの発掘・形成を目的とした在外プロジェクト形成調査（2001年度）を実施している。

5 - 5 パキスタンの良い統治 / 民主化支援分野における課題とニーズに対する考え方

5 - 5 - 1 パキスタンの良い統治 / 民主化支援分野における課題・ニーズとドナーの対応ぶり

【ポイント】

日本のこれまでの援助実績、及び他ドナー動向を総合的にかんがみると、良い統治 / 民主化支援分野においては、権限の委譲及び透明性とアカウンタビリティに関するニーズや課題に対する支援プログラムが多い。

なかでも、権限の委譲に関する支援プログラムが多いのが特徴である。

逆に司法改革や警察改革に対する支援は、あまり多くないことが分かる。

既にみたように、10か年開発計画・3か年開発プログラム、そして暫定版貧困削減戦略文書（I-PRSP）においては、権限の委譲（地方分権）、司法改革、公務員制度改革、警察改革、そして透明性とアカウンタビリティが重点事項とされており、各重点事項において幅広いニーズや課題が取り上げられている（詳細については表5 - 1参照）。そして、事前調査や現地調査をもとに、JICAのパキスタンの良い統治 / 民主化支援分野に対する対応ぶりについては「5 - 4 我が国の援助実績」において、また、他ドナーの動向については「5 - 3 他ドナーの支援の動向」において既に検討を行っている。

以上を踏まえ10か年開発計画・3か年開発プログラム、そしてI-PRSPにおいて示されたニーズや課題、JICAのパキスタンの良い統治 / 民主化支援分野に対する援助方針、そして他ドナーの動向をまとめたものが図5 - 3である。

図5 - 3から明らかなのは、おおむね2つあると考えられる。1つは、権限の委譲及び透明性とアカウンタビリティに関するニーズや課題に対しては、ドナーによる支援プログラムが多いことであり、もう1つは、逆に司法改革や警察改革に対する支援はあまり多くないことである。特に、権限の委譲については、現政権が積極的に取り組んでいることもあって、主要ドナーも精力的に支援しているようである。

パキスタンにおけるよい統治/民主化支援の実現

10か年開発計画・3か年開発プログラム及びI-PRSPにおける

よい統治/民主化支援に関する重点事項

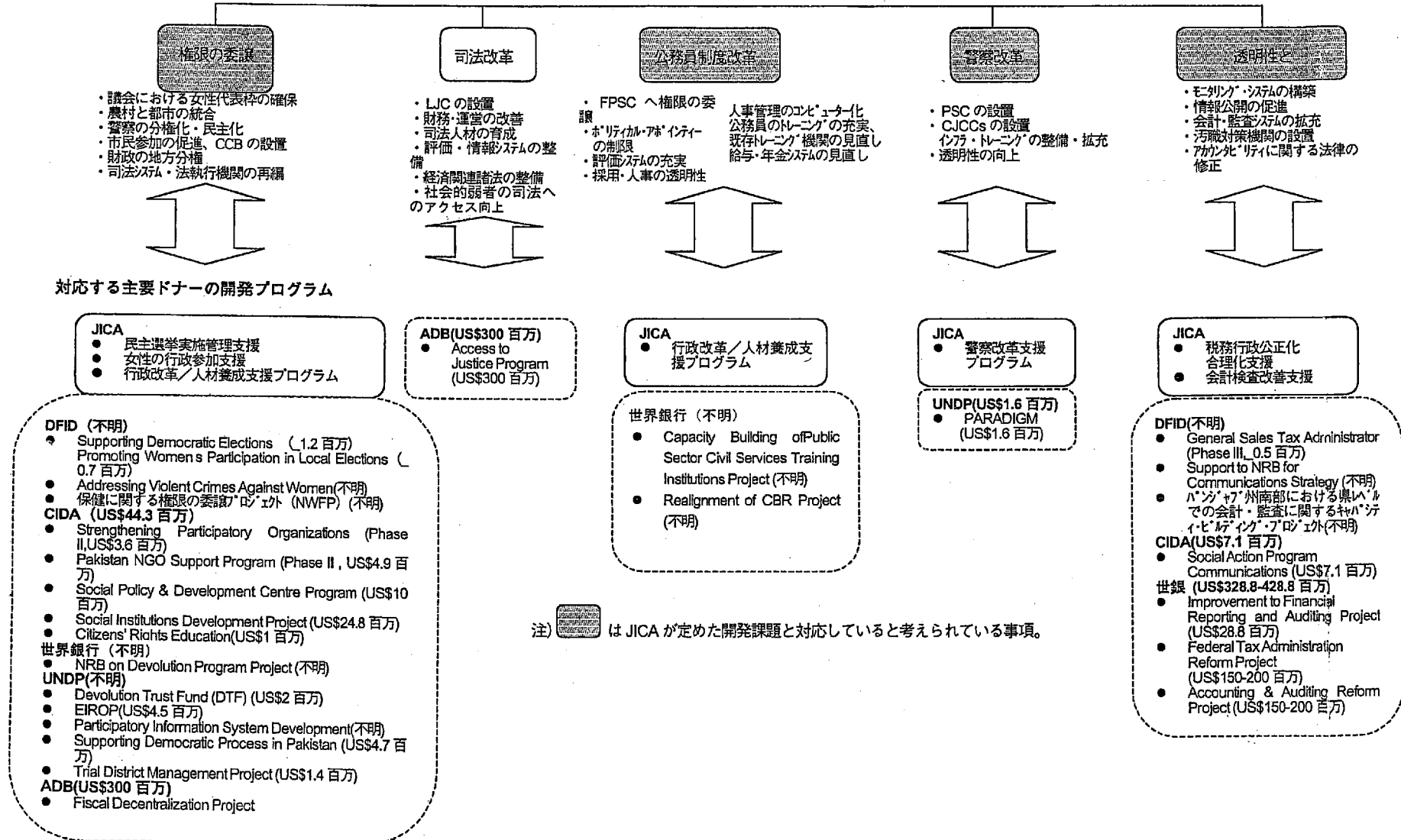


図 5-3 パキスタンの良い統治/民主化支援分野におけるニーズと主要ドナーの対応ぶり



## 5 - 5 - 2 現地調査において明らかにされた課題と援助ニーズ

### 【ポイント】

現地調査の結果、権限の委譲（地方分権）、公務員制度改革、そして警察改革のそれぞれにおける具体的援助ニーズとしては、トレーニング、統計整備・社会調査、モニタリングといったキャパシティ・ビルディングに関するニーズが大部分を占めていた。

また、2002年10月に総選挙が実施されることもあって、選挙に関するニーズもいくつかあげられた。

以上を基に、現地調査においては、権限の委譲（地方分権）、公務員制度改革、そして警察改革を中心に、パキスタン側にどのようなニーズがあるかを調査するためヒアリングを行った（ヒアリングの結果をまとめたものが表5-4である）。ヒアリングの結果、パキスタン側における権限の委譲（地方分権）、公務員制度改革、そして警察改革に関するニーズの特徴としては、トレーニング、統計整備・社会調査、モニタリングといったキャパシティ・ビルディングに関するニーズが大部分を占めていたこと、また、警察改革や選挙に関するニーズもみられたことである。

具体的には、トレーニングに対するニーズについては、ほとんどすべての分野と機関において必要性がみられたが、特に今後、行政サービスを供与する核になると期待される、州政府で働く公務員のキャパシティ・ビルディングが必要との指摘が多くなっている。統計整備・社会調査やモニタリングに対するニーズも多く、社会指標や基礎的な行政情報や行政サービスを支える体制がこれまで未整備であった実態が浮き彫りになっている。キャパシティ・ビルディングに対するニーズはほかにもみられ、参加型による計画の立案や、実施をどのように行っていくか等に対するニーズがあげられている。

警察改革に対するニーズについては、トレーニング・ニーズのほかに、科学的な警察システムに必要なキャパシティ・ビルディングや給与に関する課題があげられている。

また、2002年10月に総選挙が予定されていることもあって、総選挙を念頭においたニーズもいくつかあげられている。

そして、最終的に現地調査の結果明らかにされたニーズと、既に見た10か年開発計画・3か年開発プログラム、そしてI-PRSPの重点事項としてあげられたニーズの両方をまとめて、良い統治/民主化支援を実現するために、個々のニーズがどのような相関関係を有しているのかを総合的に示すことを目的として、一案を作成したのが図5-4である。図5-4からいえるこ

とは、権限の委譲、公務員制度改革、司法改革、警察改革、そして透明性・アカウンタビリティの向上のそれぞれにおいて、キャパシティ・ビルディングや制度構築、モニタリング・評価、そしてインフラ整備が主要なニーズとなっており、パキスタンにおける良い統治 / 民主化支援の実現のためには、ソフト面を中心としつつも、ソフト及びハード両面からの支援が必要であることが理解されよう。

表 5 - 4 現地ヒアリング調査結果のまとめ

A . トレーニングに関する課題・ニーズ	ヒアリング対象機関
パキスタンの行政の主な問題は、バラバラな縦割り行政、住民の不参加、マネジメント・キャパシティの不足、そしてアカウンタビリティの欠如であるが、なかでも、マネジメント・キャパシティの不足が最大の問題点である。	President Task Force ( PTF )
ジェネラリストについては、フィナンシャル・マネージメントのニーズが高く、スペシャリストについては職能別に個別のニーズが存在する。	National Reconstruction Bureau ( NRB )
連邦政府公務員のためのトレーニング施設として National Institute for Public Administration ( NIPA ) や Civil Service Academy があるが、あまり活用されていない。	NRB
トレーニングについては、特に人事管理と財務管理に問題が多く、同問題に対処できるトレーニング・プログラムを拡充したい。	NRB
コンピュータ・トレーニングを中心に拡充したい。	バロチスタン州政府
保険や教育等職能別に応じたトレーニング・ニーズ、そして事務所管理等のトレーニングに対するニーズが存在する。	バロチスタン州政府
地方政府の公務員に対しては、プロジェクトの計画立案と実施、予算の確保・配分、そして税収の見込みをどのように行うかに関するトレーニング・ニーズがある。	パンジャブ州政府
地方政府のキャパシティ・ビルディングを行う必要がある。プロジェクトの計画・実施・管理、予算の確保・配分、法律・条例の制定、そして人材育成など、今後県政府が行うべきことは多く、これらに対応するトレーニングを実施する必要がある。	National Institute for Public Administration ( NIPA )
予算や計画権限を県政府に移管するに際しての課題は、どのように県政府のキャパシティを強化するかである。	シンド州政府
5 ~ 6 人のトレーナーと必要な機材を搭載したモバイル・トレーニング・ユニットを組織し、各県やユニオンに派遣して、これら地方政府における出前トレーニングやワークショップの実施、そして各地方政府のニーズを把握するというニーズもある。	パンジャブ州政府
教員や医師といったポストの多くが埋まらない状況にある。	クシャップ県政府
B . 統計整備・社会調査に関する課題・ニーズ	ヒアリング対象機関
貧困地域を対象に地方分権を支援するプロジェクトを実施することは有意義である。	パンジャブ州政府
貧困の程度がひどい地域を対象に地方分権を支援するプロジェクトや社会調査を実施することは非常に歓迎する。	パンジャブ州政府
社会調査のような開発調査をぜひシンド州においても実施していただきたい。	在カラチ日本総領事館
Nazim がトレーニング等に対し、どのような要望をもっているかにつき、ニーズ調査を行いたいと考えている。	NIPA

National Reconstruction Information Management System ( NARIMS ) を用いた基礎行政情報の整備と統一的な把握が必要である。	NRB
NARIMS フェーズ 2 では土地情報整備を行い、登記の促進や土地課税に結びつきたい。	NRB
<b>C . 権限の委譲に対するモニタリングに関する課題・ニーズ</b>	ヒアリング対象機関
権限の委譲がどの程度進んでいるか、また権限の委譲により、どの程度行政サービスが改善しているかをどのようにモニタリングするかが課題となっている。	パンジャブ州政府
権限の委譲をモニターするための指標づくりも重要な課題である。	パンジャブ州政府
地方分権をどのようにモニタリングしていくかが課題である。	シンド州政府
モニタリング実施に必要な統計データが不備であること、及び権限の委譲を図る指標をどのように設定するかが問題となっている。	シンド州政府
<b>D . その他キャパシティ・ビルディングに関する課題・ニーズ</b>	ヒアリング対象機関
地方政府には行政情報管理や一般事務管理に必要なコンピューターが不足している。	NIPA
Citizens Community Board ( CCB ) 等参加型計画のメカニズムをどのように行政プロセスに組み込んでいくかも課題となっている。	シンド州政府
改革に伴いリストラされた公務員の再就職支援が課題である。	NRB
県政府の合理化を実施するためには、現在連邦政府や州政府がもっている採用や解雇といった人事に関する権限を県がもつ必要がある。	クシャップ県政府
<b>E . 警察改革に関する課題・ニーズ</b>	ヒアリング対象機関
犯罪の Registration, Investigation、そして Prosecution を警察が一括して担当していることが問題である。	NRB
警察官の給料が低いことも、警察官のモラルが低く Discipline に欠ける一因になっている。	NRB
科学警察の水準が低く、指紋鑑識や DNA 鑑定を行う技術や施設もない。	NRB
警察官に対するトレーニング、特に、警察は市民に公共サービスを提供するものだという発想に転換する必要がある。	NRB
警察官のトレーニングを実施するための資金が不足しており、トレーニングはまだまだ十分ではない。	NRB
<b>F . 選挙に関するニーズ</b>	ヒアリング対象機関
選挙を実際に行うために必要な機材、具体的にはコンピューター、プリンター、コピー機といった一般事務機器に加え、選挙関連の特殊機材も不足している。	Election Commission of Pakistan ( ECP )
選挙に関する調査研究を行い、投票行動や選挙に関する住民のニーズを把握したい。	ECP
選挙管理を行う人材のトレーニングや選挙広報も行いたい。	ECP
メディア・キャンペーンについても日本にお願いしたい。	ECP

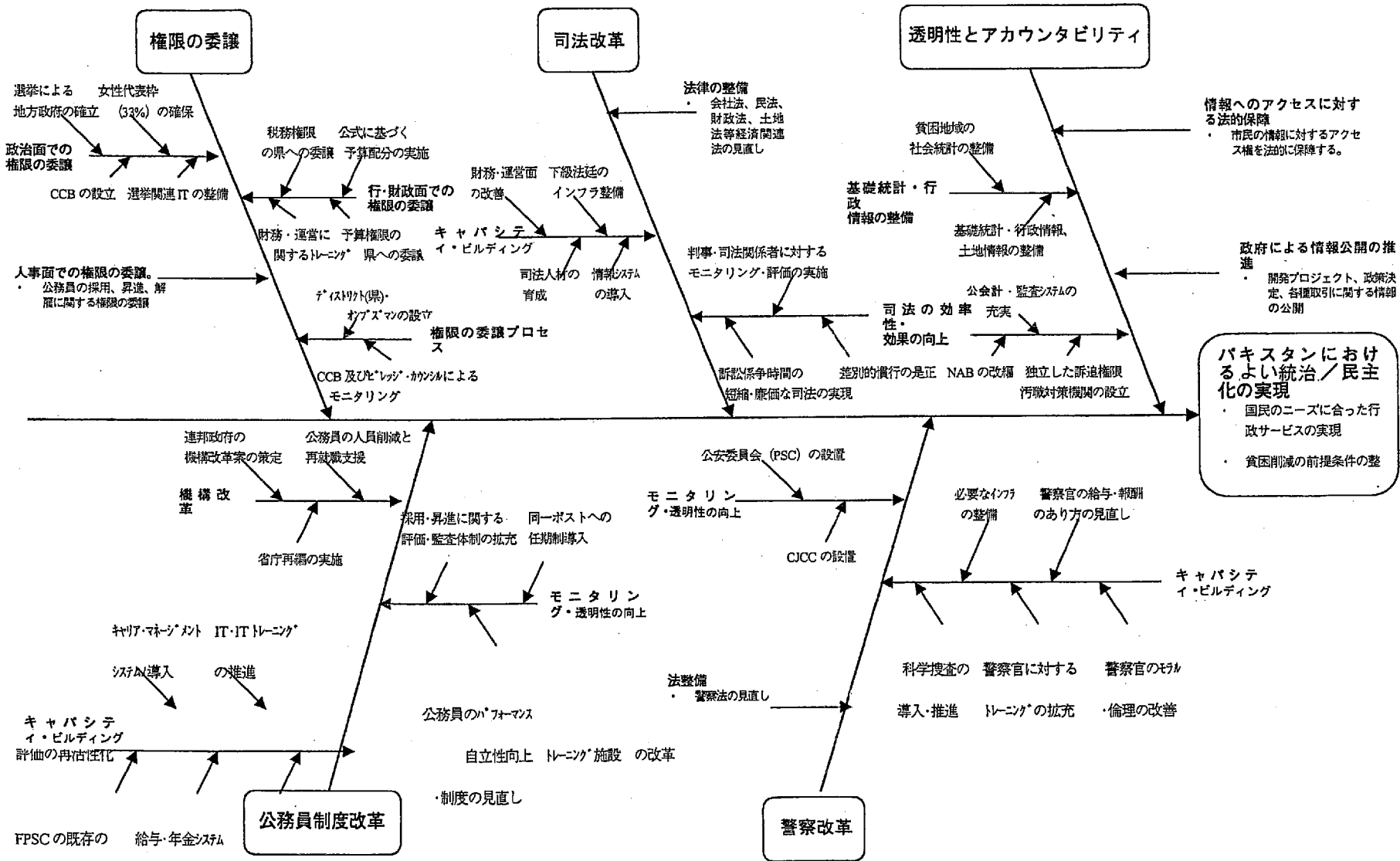


図 5-4 良い統治／民主化支援に関する特性要因図

### 5 - 5 - 3 パキスタンの良い統治 / 民主化支援分野における課題と援助ニーズに対する考え方 【ポイント】

パキスタンの良い統治 / 民主化支援分野に対する日本の支援の方向性を考えるに際しては、日本の援助方針や他ドナーの動向を考慮に入れた場合、 権限の委譲や警察・司法改革を対象とし、 パンジャブ州を主要な対象地域とし、そして 短期的には開発調査やその他技術協力を中心としてはどうか。

また、草の根レベルでの援助を増やすこと、そして他セクターでの援助プロジェクトを実施するに際しても、良い統治 / 民主化の視点を取り入れることが重要である。

ここでは以上の分析を踏まえ、パキスタンの良い統治 / 民主化支援分野における課題と援助ニーズに対し、JICA としてどのように対処するべきかにつき、考え方の提示を試みたい。

#### (1) 援助対象に対する考え方

援助の対象となるサブ・セクターに対する考え方としては、 パキスタンにおいて改革の中心となっている権限の委譲プロセスを支援すること、及び 他ドナーがあまり積極的に支援を行っていない分野に対し、支援を行うといった方向性が考えられる。具体的には、現在進行中である権限の委譲プロセスに対しては、他ドナーも積極的に支援しているものの、パキスタンが実施する諸改革のなかでも権限の委譲は核となる部分であることを考えた場合、日本としても、今後はより積極的な支援を検討するべきであると考えられる。権限の委譲プロセスに対しては、分権化が様々な分野に広範かつ直接的なインパクトを与えることもあり、UNDP や DFID 等多くのドナーが支援を行っており、現地調査でも明らかになったように、若干「陣取り合戦」的な色彩すら帯びている状況である。日本としても、権限の委譲がパキスタンにおける行政サービス向上に不可欠であり、また、貧困削減を実現するうえで鍵となるサブ・セクターであるとの認識の下、同分野に対する支援を今後更に積極的に行っていくべきであろう。

また、他方において、既に「5 - 3 他ドナーの動向」において検討したように、司法改革や警察改革といったサブ・セクターにおいて支援を行っているドナーはあまり多くない。したがって、日本がこれらサブ・セクターにおいて積極的に支援を行うことは、他ドナーとの関係でも有効であり、また、特に警察改革が JICA の対パキスタン良い統治 / 民主化支援分野の重点となっていることをかんがみした場合、この分野に対する支援を重点としていくことは、特に有意義であると考えられる。

## (2) 援助対象地域に対する考え方

援助対象地域については、日本のこれまでの対パキスタン援助における経験、及び他ドナーの動向を踏まえ、まずはパンジャブ州を中心に援助を検討していくことが考えられる。日本の対パキスタン援助の多くは、治安の問題もあって、これまでパンジャブ州を中心に実施してきており、同州における知識や経験は、他州に比べ比較的蓄積していると考えられる。また、これまでみたように権限の委譲プロセスとの関係で、今後、県レベルでのプロジェクトや調査を実施していくことを検討するのであれば、こういった知識や経験の蓄積がますます重要になると考えられる。

さらに、他ドナーの動向を見た場合、NWFPやバロチスタン州といった開発の遅れた地域をターゲットするドナーが多いように見受けられる。具体的には、英国はNWFP、そしてUNDPはNWFPとバロチスタン州をターゲット・エリアとしており、他の二国間ドナーも両州を対象とするところが多いようである。したがって、英国はパンジャブ州をターゲット・エリアとしているものの、相対的に見ればパンジャブ州をターゲットするドナーは少なく、JICAの対象地域とすることは妥当であると考えられる。

## (3) 援助の内容に対する考え方

既に検討したように、そもそも良い統治／民主化支援分野が新しい分野であることもあって、我が国の対パキスタン援助に占める良い統治／民主化支援の割合はさほど多くはない。よって、今後も短期的に急激に本分野における支援を拡大することは考えにくく、また、同分野での日本のノウハウや経験が十分に蓄積されているわけではないので、むしろ中・長期的な観点から案件形成を図っていくことが望ましい。したがって、短期的には、まずは開発調査、そして次に専門家派遣や研修事業といった技術協力を中心に考え、中・長期的に無償資金協力等の大規模な支援を検討していくことが妥当であると考えられる。

また、良い統治／民主化支援分野においては、「上からの改革」に加え「下からの改革」も重要である。具体的には、これまで日本はどちらかといえば、中央政府に対する政策策定を中心とした支援（「上からの改革」に対する支援）が中心であったが、パキスタンにおける地方政府への権限の委譲に伴い、今後は地方政府（ディストリクト、テシルそしてユニオンの各レベルにおける政府）に対する支援や、草の根レベルのNGO、住民組織のエンパワーメントが重要になってくると考えられる。したがって、今後はJOCVや開発福祉支援の更なる活用、そして草の根無償資金協力を一層拡充することを検討するべきであると考えられる。

(4) 他セクターとの関係（横断的視点の必要性）

良い統治／民主化支援は、他の分野とも密接な関係を有しているため、直接良い統治／民主化に資するプロジェクトを形成するのみならず、他分野での案件の計画や実施において、良い統治／民主化支援の観点からみて問題がないかにつき、配慮することが極めて重要である。具体的には、草の根レベルのニーズをどのように反映しているか、案件形成プロセスにおける透明性がしかるべく確保されているか、また、不当な政治の介入がないかにつき、随時確認していく必要がある。

## 第6章 環境 / 都市環境

### 6 - 1 当該分野の現状

#### 6 - 1 - 1 環境全般の現状

環境に対する見方は、立場や考え方により大きく異なる。例えば、自然環境、社会環境、生活環境、経済環境等、あるいは都市環境、農村環境等、あるいは水環境、大気環境等がある。またグリーンイシュー、ブラウンイシュー等の分類もある。

パキスタンの「環境保護法 Environmental Protection Act ( 1997 年 )」によると、「環境」は次のように定義されている。

- 1) 水、大気、土地
- 2) 大気的全層
- 3) 有機物、無機物、生物
- 4) 生態系、生態関係
- 5) 建物、構造物、道路、器具・施設
- 6) コミュニティに影響する社会・経済状態
- 7) 上記の間の相互関係

この定義は、考えられるすべてを網羅しているので、具体的対象が不明瞭となっている。そこで、本調査のアサインが「環境 / 都市環境」であることを考えて、都市において問題となる環境とし、調査対象を次のように定める。

- 1) 水環境 : 上水道 ( 飲料水 )、下水道、工場廃水、地下水
- 2) 大気環境 : 生活圏内の大気
- 3) 廃棄物処理 : ゴミ収集、運搬、処理、処分

パキスタンにおける環境問題は、同国特有の歴史的、社会的、経済的構造と密接に関連している。都市部における環境の悪化は、3.5% を超える人口増加、農村部からの労働力流入、スラムの形成が大きな要因となっている。もともと貧弱で古いインフラでは、急増する流入人口に対応することができず、上下水道、ゴミ収集処分などの基礎的インフラが貧弱となっている。また、急激なモータリゼーションや交通渋滞が都市部の騒音や大気汚染を悪化させている。さらに、隣国の政治的不安定が、低所得の難民の流入に拍車をかけている。

都市部においても下水道の普及率は低く、また水道料金が政策的に抑制されているので、水資源の有効利用が低く、工場などの水リサイクル率も上がらず、下廃水が未処理で公共水域に放流され、深刻な水質汚濁を発生させている。ゴミ収集能力が低いので、都市住民はゴミを河川や空き地に投棄し、深刻な環境問題を引き起こしている。重金属を含む工場廃水を未処理で河川や地下水へ放流することも多く、その影響も無視できない。



このような環境悪化の状況に対し、1997年10月に新たな環境保護法が制定され、2000年6月に初期環境評価(IEE)や環境影響評価(EIA)法が制定された。ところが、これは法的な整備が行われたに過ぎず、実質的にはほとんど強制力をもっていない。また、環境モニタリングの体制も不十分であるので、監視やデータの蓄積ができていない。

#### 6 - 1 - 2 環境行政の現状

従来パキスタンの環境行政に直接かかわる行政機関として、「住宅・建設省」「環境・都市局」が中心的に担ってきた。最近になり「環境・地域開発省」(Ministry of Environment and Rural Development)が設立され、その下部組織として環境保護局(Pakistan Environmental Protection Agency)が中心的な役割を担うようになった。同局は諸開発計画にするIEE、EIA等の評価手続きの窓口機関であると同時に、次のような任務を担う。

- ・環境保全、生態系に関する行動計画の策定及び実施
- ・環境に関する法律及び規制の推進
- ・環境に関する事業の立案・実施に際しての連邦政府、州政府機関への助言
- ・環境に関する研究の奨励

パキスタン環境保護法(Pakistan Environmental Protection Ordinance, 1983)の制定と同時に、同法によって環境保護評議会が設置された。その後、新環境保護法(Pakistan Environmental Protection Act, 1997)が制定された際に、同評議会の組織が変更され、環境省大臣が議長を務める国家環境政策の立案、及び形成を行う組織となった。同評議会には、各州政府知事をはじめ、関係各省庁など45名が委員として所属している。

これらの環境行政に関する組織の概要を図6 - 1に示す。

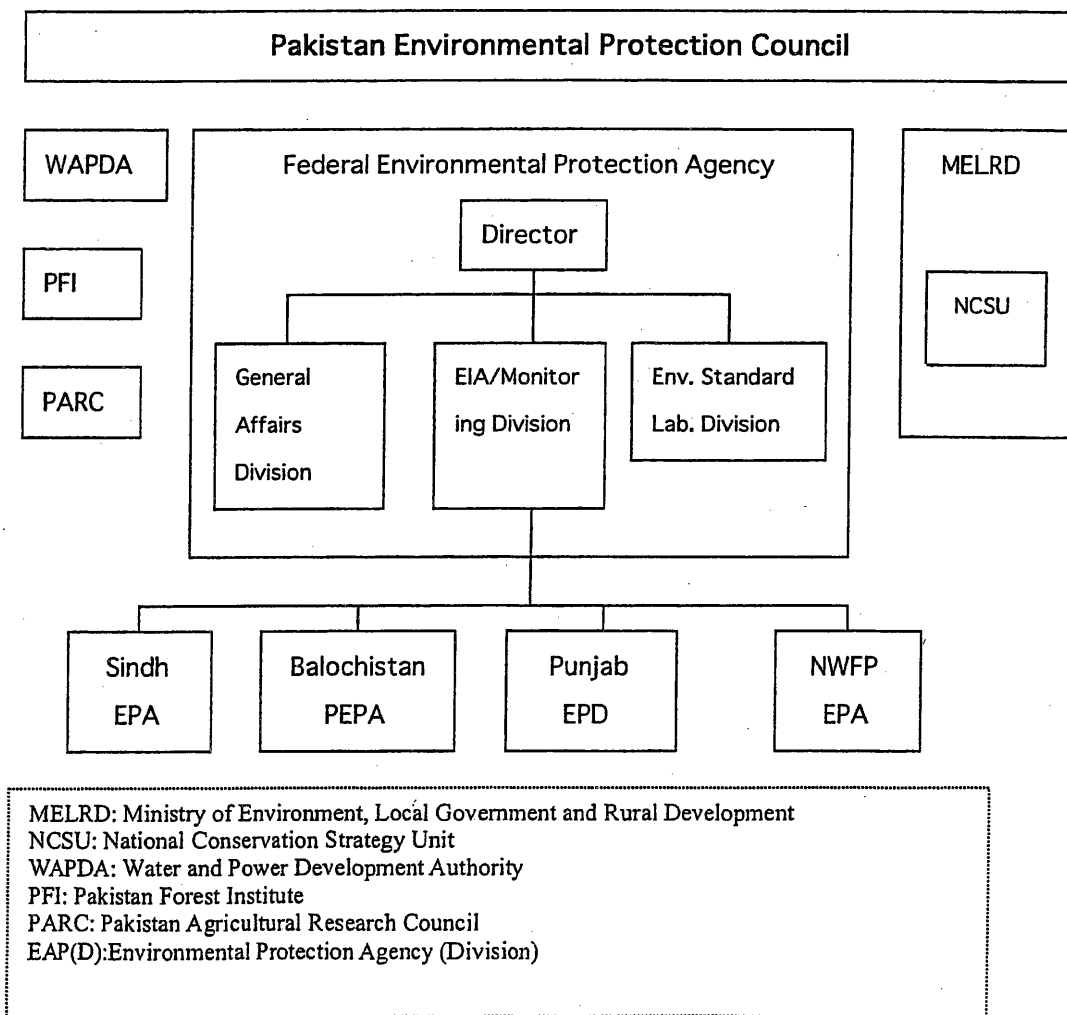


図 6 - 1 環境関連の行政組織図

同評議会は、設立して間もないこと、地下核実験の実施、軍事政権の成立、そして昨年の地方分権化及びアフガニスタン紛争と、いわばパキスタンの激動期とぶつかり、いまだ十分な機能を発揮しているとはいえない。

環境に関連する法律は広い分野にわたり多数存在する。その大半は英国の植民地時代の施策を反映した法律で、これらのほとんどが総論的規制にとどまっており、具体的な環境基準が設定されていないものであった。

1983年には環境に関する基本法として環境保護法（Environmental Protection Ordinance）が制定されたが、管理、取り締まり、基礎調査、科学的検証など実施体制が不十分であったため、環境問題が深刻でありながら、法的救済が期待できない状態であった。そこで、1997年新環境法の成立の下に、組織制度を見直し、IEE、EIAなどの環境影響評価手法を導入した。EIAガイドラインの設定、環境保護局の組織、及び権限と機能の強化を実施した。さらに、2000年にはEIA手続法について法律を改定した。また、同年2月国家保全戦略（National Conservation

Strategy) を発表し、環境保全に関する関連省庁・機関への働きかけを強めている。

しかし、パキスタンの環境行政は、まだ緒についたばかりであり、その運用面での戸惑いは大きい。さらに、昨年 8 月の地方分権化の方針は、権限の委譲の面で不明確なところが多い。環境の悪化は、こうした行政サイドの問題点と無関係に着実に進行している。

### 6 - 1 - 3 環境関連法制度の現状

環境に関連するパキスタンの法律は、広い分野にわたり多数存在するが、その大半は英国植民地時代の施策を反映したもので、ほとんど総論的な規制にとどまっていて、具体的な基準は設定されていない。

1983 年に環境に対する基本法として、環境保護法が制定されたが、管理、取り締まり、基礎調査、科学的検証などの実施体制が不十分であった。このため、環境問題が深刻化するにもかかわらず、法的な救済、対策が期待できない状態であった。そこで 1997 年に新環境法の成立とともに、組織制度を見直し、IEE、EIA 等の環境影響評価手法を導入し、EIA ガイドラインの設定、環境保護局の組織、及び権限と機能強化を実施した。さらに、EIA 手続法については 2000 年にも改定した。

また、2000 年 2 月には国家保全戦略 (The Pakistan National Conservation Strategy : PNCS) を発表し、環境保全に関する関連省庁・機関への働きかけを強めている。

主要な環境関連法としては、表 6 - 1 の法律が施行されている。

これらの法令から、パキスタンが古い法令から最近のものまで保持しているが、変化の激しい現代の環境問題に対処するには、不十分な点も多いことが分かる。つまり遵守すべき法律が未整備である場合、存在しない場合がある。

以上みてきたように、パキスタンの環境の現状は、悪条件が重なり一層の悪化を強いられている。そのうえで、経済的・財政的に困難な状態が続いているが、国民の貧困が更に環境改善を妨げている。特に 1998 年 5 月の核実験の実施、1999 年 10 月の軍事政権の成立によって、対外支援が大きく減少した。二国間援助も国際援助も急速に減少していった。

その影響は、不採算であると考えられた環境部門が大きかった。ところが 2001 年 9 月の「同時多発テロ」事件以降、アフガン戦争が勃発したが、その解決へパキスタンは大きな貢献をした。このため、国際社会が、最大の功労者であるパキスタンへの財政支援を実施する機運が高まった。ところが、その受け皿となる行政組織は、人的にも財政的にも弱い。

例えば、連邦政府の環境保護庁 (Pak-EPA) のスタッフは 54 名で、年間予算は 1,000 万円余に過ぎない。したがって無償においても、援助に伴う人員や維持費の増加については、十分な配慮が必要である。

パキスタン計画委員会は、上記環境法の施行により、EIA 及び IEE をプロジェクト実施の必須

表 6 - 1 環境関連法令

分野	法令	施行年
環境保全	The Pakistan Panel Code	1860
	The Pakistan Environmental Protection Act	1997
	Pakistan Environmental Protection Ordinance, No.XXXVII	1997
水質・水資源	The Canal and Drainage Act	1873
	The Factory Act	1934
	Balochistan Groundwater Right Administration Ordinance	1978
	On-Farm Water Management and Water Users Ordinance	1981
	Indus River Water Appointment Accord	1991
大気汚染	The Factory Act	1934
	The West Pakistan Prohibition of Smoking in Cinema House Ordinance	1960
	The Motor Vehicles Ordinance and Rules	1969
	Statutory Notification S.R.R 742	1993
騒音	The West Pakistan Regulation and Control of Loudspeakers and Sound Amplifiers Ordinance	1965
	The Motor Vehicles Ordinance	1969
有害物質	The Pakistan Panel Code	1860
	The Explosive Act	1884
	The Factory Act	1934
	The Agricultural Pesticides Ordinance and Rules	1971/1973
廃棄物処理	The Factory Act	1934
	Local Government Ordinance	1979/1980
	Pakistan Environmental Protection Ordinance, No.XXXVII	1997

事項としようとしているが、まだ十分ではない。現在の実施状況は、約 2 % と極めて低い。これは、法制度の不備と実施能力の欠如である。環境に影響を与える可能性のあるプロジェクトは、環境因子をスクリーンしてスコープを決めて、EIA を実施しなければならない。

#### 6 - 1 - 4 環境問題の現状

現在パキスタンの抱える環境の問題点は、大きく次のようにまとめることができる。

##### (1) 水資源の枯渇

近年、気象条件の変化により、降雨量が減少、地下水涵養の雨水が急減しているが、住民は地下水を汲み上げる一方で、補充を考慮しない。このため、地下水のバランスが壊れ、地下水位を更に低下させる結果となっている。また、下廃水を未処理のまま、河川や地下水へと放流させることで、貴重な水資源の枯渇に一層の拍車をかけている。

## (2) 安全な飲料水や衛生施設の不足

都市部で約 20%の住民、農村部で約 47%の住民が安全な水や衛生施設へのアクセスができないという。ということは、これらの人々は、最低限のトイレさえなく、空地や川辺を排泄場所として利用しているのであり、健康や公衆衛生の面で大きな問題となっている。こうした人々は、所得も低く、病気になっても治療費を負担できないケースが多い。水質が原因となっているものが、全入院ケースの 30%、乳児死亡率の 60%に及んでいるといわれている。

## (3) 深刻化する大気汚染

工場や車輛からの排ガスや粉塵などによって、深刻な大気汚染が進行中である。そのレベルは、先進国の 15 ~ 20 倍にも達し、この対策のために毎年 250 億ルピーものコストが要しているという。大気汚染を的確にモニターし、対策を立てることができれば、こうした出費を削減することは可能と考えられる。

## (4) 森林伐採や水資源の悪化

統計的には、パキスタンの森林面積は 1992 年の 4.8%のままで増大することなく、むしろ減少している。この原因は人口急増、経済悪化、難民流入などのため、食物や燃料を確保するために、既存の森林を伐採し、自然林が減少しているのである。住民たちはやむを得ず、保護林へ不法侵入するケースも多くなっている。このように森林伐採が続くようであれば、保水力も浄化作用も低下することが懸念され、水資源に悪影響が生ずる。

## (5) 悪化する廃棄物処理

パキスタン全土で生活系廃棄物は、毎日 8 ~ 11 万 t のゴミが排出されると推定されるが、その収集率は約 25%程度に過ぎず、大部分のゴミは不法投棄されている。不法投棄先は、近くの空地や河川である。したがって、住民の居住環境は一層悪化し、これが原因の疾病も増大していると考えられる。

## (6) 化石燃料の非効率利用と地球温暖化

パキスタンは石油の輸入国であるが、化石燃料の燃焼効率が悪いので無駄をしている。燃焼効率を高めると、この無駄をなくすことができる。燃焼効率が低いので、多量な地球温暖化ガス (CO<sub>2</sub>) を排出している。したがってパキスタン政府としては、エネルギーの効率的利用と排出ガスの削減に努めなければならない。

(7) 河川や河岸での環境悪化

内陸河川に都市下水や産業廃水を未処理で放流しているため、下流での生活用水や農業用水に支障を生じ、また、海岸では廃油の不法投棄があり監視体制が不十分なので貴重な水辺環境に悪影響を与えている。

これらの環境問題を特性要因図に示すと、図6-2のようになる。

パキスタンの環境の現状を概観するために、環境に関する事項を表6-2に示す。

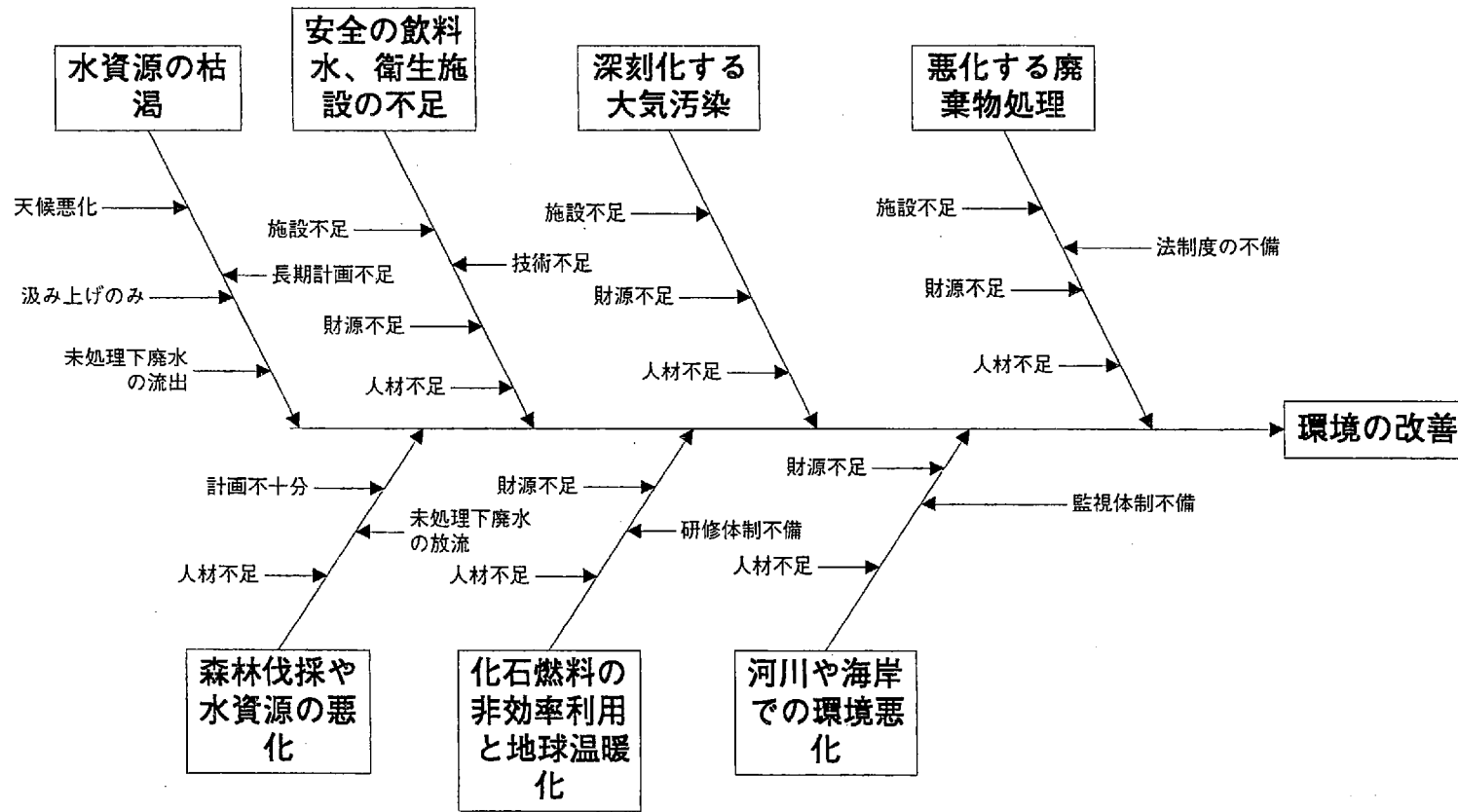


図 6-2 パキスタンの環境問題

表 6 - 2 環境関連データシート

項目	内容	データ
都市化	都市人口	4,246 万人 ( 32.5% ) ( 1998 )
	大都市 ( 100 万人以上 )	8 都市 ( 2000 )
保 健	平均余命	62 歳 ( 1998 ) ( 日本 : 男 77.2、女 84.0 )
	乳児死亡率	95 ( 1000 人中 ) ( 1998 ) ( 日本 : 3.6 )
経 済	GDP ( 1998 )	2.503 兆 Rp
	1 人当たり所得	17,397Rp ( 1996 - 1997 )
	GDP 成長率	年率 5 % ( 1982 - 1996 )
国 土		88 万 2,000km <sup>2</sup> ( 8,820 万 ha )
土地利用	森 林	361 万 ha ( 4.1% ) ( 1995 - 1996 ) ( 日本 : 6.4% )
	耕作地	2,154 万 ha ( 24.4% )
	未耕作地	2,443 万 ha ( 27.7% )
表面水	全 体	1 億 4,500 万エーカー・フイート ( MAF )
	1 人当たり	1.1 エーカー・フイート ( 1,306.6cm ) ( 2000 )
森林減少		年率 4 % 減少
エネルギー	電 気	14.7%
	石 油	48.3%
	ガ ス	29.7%
	石 炭	6.3%
大気汚染 ( カラチ市 )	大気中濃度 ( 1998 )	
	CO(ppm)	0.6 - 3.8 ( WHO 基準 = 9 )
	TSP(g/m <sup>3</sup> )	180 - 1,375 ( WHO 基準 = 150 - 230 )
	PM10(g/m <sup>3</sup> )	110 - 790 ( WHO 基準 = 90 - 150 )
廃棄物	発生量 ( 1998 )	0.263 - 0.613kg / 人・日 ( 日本 : 約 1 - 1.5 )
	8 大都市	年 380 万 t
	全 国	年 1,250 万 t

出所 : Environmental Strategy Background Report (Draft report, January 2000)

この表より、現在パキスタンが抱える環境問題を概観することができる。気象異常による降雨現象に伴い、水資源が枯渇している。安全な水や衛生施設への不足により、保健衛生面での問題を生じ、乳幼児死亡率も高い。都市部における大気汚染も深刻であるが、これは制度上の問題であり、まずモニタリング体制を確立し、環境データを蓄積することから対策をはじめることが重要である。森林面積が減少し、伐採が続いているので、水資源の悪化に拍車をかけている。

廃棄物の収集率の低さは、都市環境の急速な悪化につながり、公衆衛生面での問題も大きい。また、化石燃料の非効率な使用は、財政上の無駄であるばかりか、大気汚染を早め



ている。河川や海岸での下排水の未処理放流は、水環境にとって大きな懸念である。

#### 6 - 1 - 5 水環境の現状

次の個別項目の1つである、水環境について考察する。使用された水は、その大部分が再び環境へと戻される。この方法が不適當であると、水環境を清澄に保つことはできない。

一度汚染された水は、処理して環境に返す必要があるが、その処理方法には、化学・物理処理（沈殿、凝集等）と生物処理（生物作用による分解）がある。また下水・廃水処理には、個別処理と集合処理とがある。

農村部では収集パイプが長くなり、集合処理方式が取れないので、個別方式が一般的である。ところで、基本的にトイレのない家庭があるが、これは地下水汚染や公衆衛生の面で問題があるので、廃止する方向が望ましい。

個別処理では、汚水の発生源と処理（あるとすれば）する場所が近いため、収集、運搬は問題とならないが、集合処理は長距離を収集、運搬するので、この点が技術上の問題となる。

##### 1) 収 集

個別の発生源より収集するので、家屋、事務所、工場などの構造も関係し、技術上の問題点がある。

##### 2) 運 搬

長距離運搬では、管渠で行うので水理学上の問題点があり、適切な維持管理が不可欠となる。

##### 3) 処 理

確かな処理をして公共用水域に放流するので、処理のレベルとその監視が問題となる。

パキスタンにおいては、農村部ではほとんど集合式の下廃水処理は行われていない。大都市でもその処理が行われているのは、イスタンブール市などわずかであり、施設はあっても適切に運転されていないのが実情である。このため、ほとんど未処理の下廃水が河川その他の公共水域へ放流され、汚染を深刻にしている。さらに、工場廃水では使用していない井戸へ投入する場合もあり、地下水汚染や近隣の飲料水汚染につながっている。

水環境の問題を図化すると、図6 - 3のようになる。

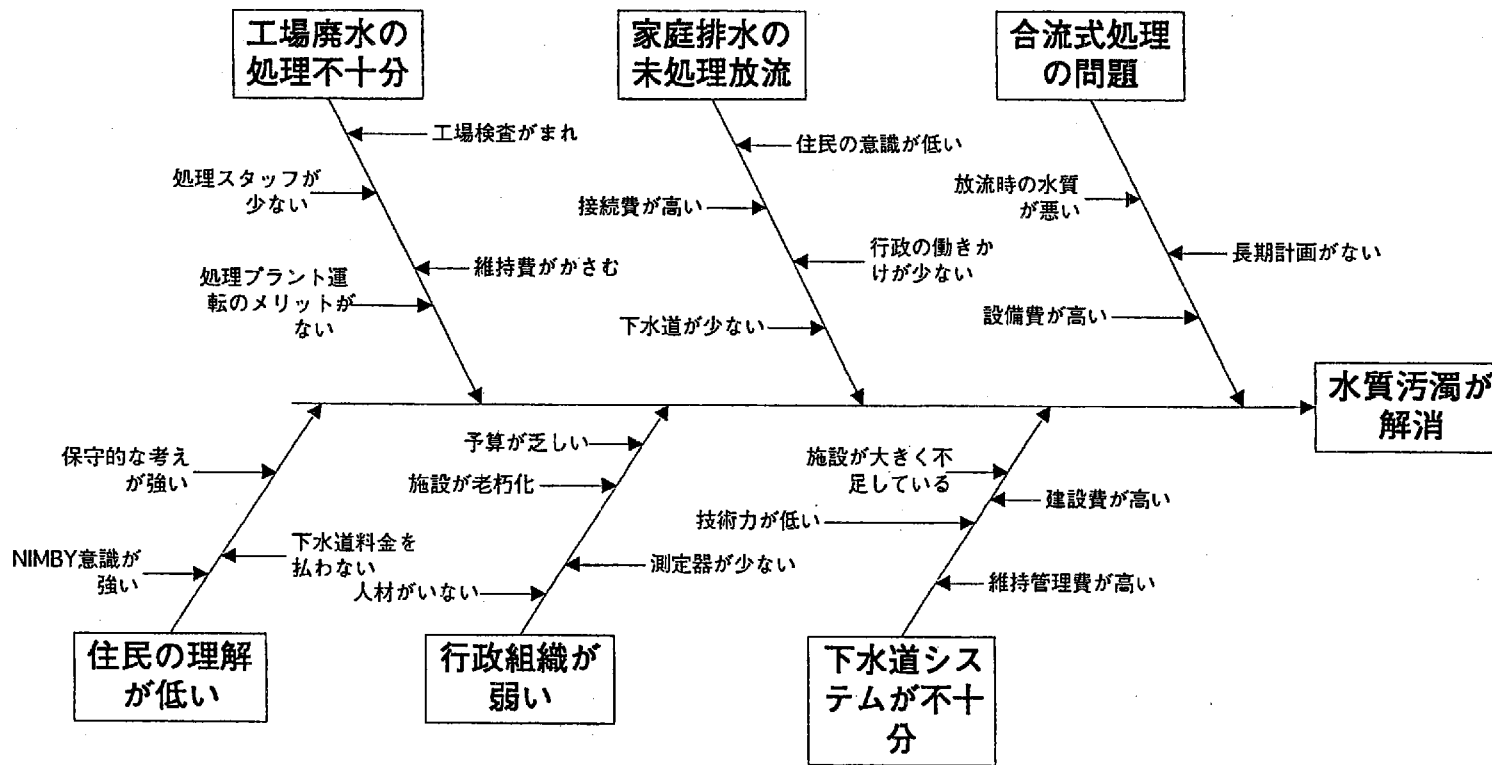


図 6 - 3 水質汚濁の問題点

#### 6 - 1 - 7 大気環境の現状

大都市であるカラチ市や、ラホール市の大気汚染は著しい。大気汚染の原因は、固定発生源（工場などから発生）と移動発生源（車輛などから発生）がある。

工場での発生の場合、燃料の改善や燃焼方法の改良によって対応することができる。また、燃焼効率を上げることも重要である。多数の車輛が移動しながら排出するガスの場合、車輛の混雑度や運転方法の改善も重要である。

パキスタンでは、現在車輛に対する車検制度が整備されていないので、黒煙の排ガスを排出している車輛を発見しても、これを取り締まることはできず、大きな問題となっている。

大気汚染の問題を図化すると、図 6 - 4 のようになる。

#### 6 - 1 - 8 廃棄物の現状

廃棄物は、発生源から適切に収集し、処分しなければならない。その量は、生活水準の向上とともに増加傾向にある。処分場の維持管理が不十分であると、非衛生的になり、害虫が発生し、鳥や動物が残飯をあさり、スカベンジャーが有価物を探す状態となる。

大きな問題は、臭気と美観である。処分場からゴミの腐敗臭が周囲に漂う。散乱したゴミのため、周辺的美観も大きく影響を受ける。さらに浸出水の処分が重要である。

首都であるイスラマバードでは、今まで最終処分場がなく、ゴミは都市周辺に不法投棄されていた。現在 CDA では、新たな処分場を Kurri に策定して、日本から収集・処分用の械材の要望がある。

また、農村部では比較的空地が多いので、収集されたゴミはこの収集地にオープンダンプで投棄される。カバーソイルで覆土することもないので、簡単に資源回収が行わされる。このため注射針などもリサイクルされる可能性もあり、非常に危険である。

廃棄物処理の問題点を図化すると、図 6 - 5 のようになる。

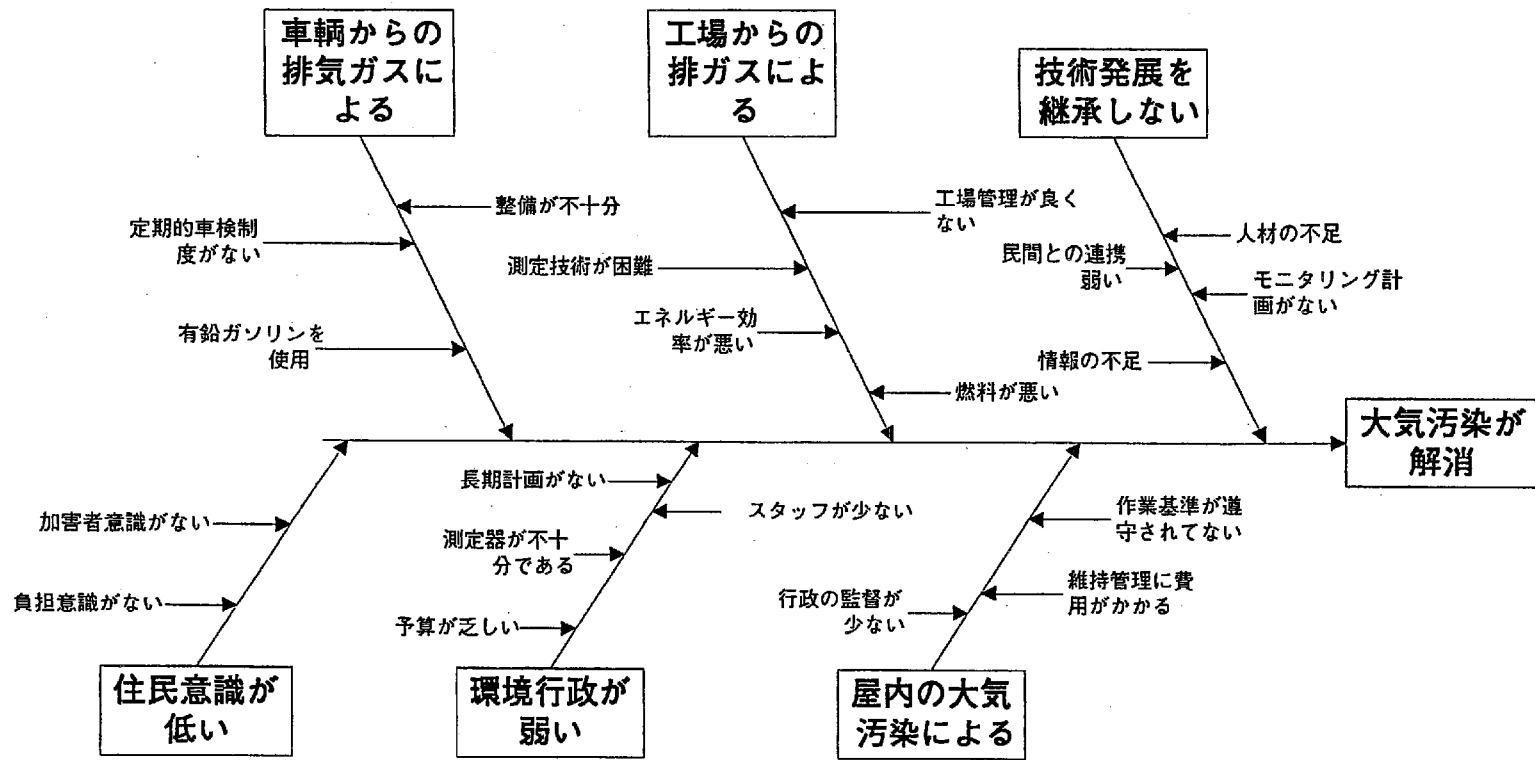


図 6 - 4 大気汚染の特性要因図

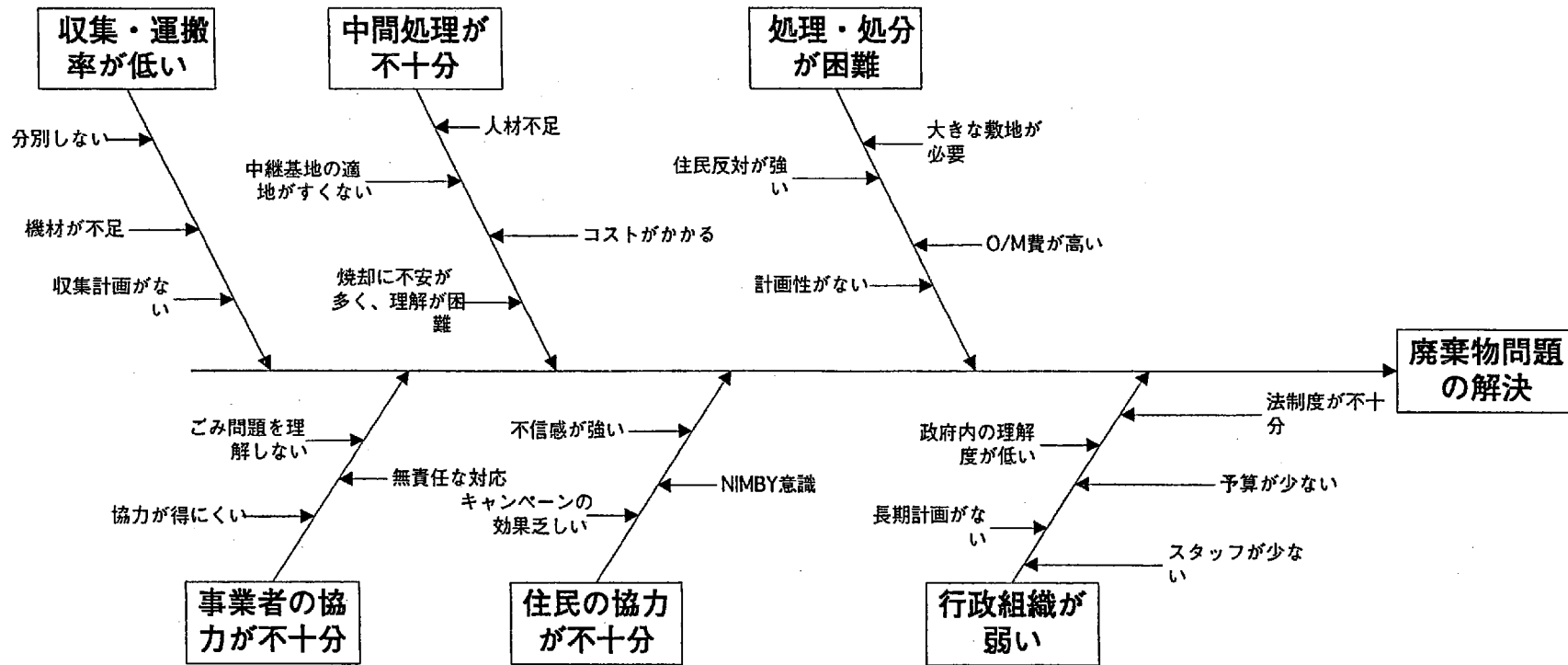


図 6 - 5 廃棄物処理の特性要因

## 6 - 2 10 年開発計画・3 年開発プログラムにおける位置づけ

### 6 - 2 - 1 従来の開発計画

パキスタンでは、従来 5 年計画で国家発展計画を策定し、実施してきた。実質的最終版が、1992 / 1993 ~ 1997 / 1998 の第 8 次 5 年計画であった。この第 8 次 5 年計画では、国民の社会的・経済的福祉の向上を目標に、「貧困」「経済自立」「環境問題」等を課題として計画を実施した。その後、9 次 5 年計画を策定したが、1998 年 5 月の核実験、1999 年 10 月の軍事政権の誕生で、9 次計画案は有名無実と化した。

この軍事政権を掌握したムシヤラフ政権は、経済の復興を強調し、下記の目標に基づき、債務負担軽減策、産業再生策、税収増加策、貧困緩和策、国民救済策からなる新経済政策 (NEP) を発表した。

- 1) 政策の一貫性・継続性を補償することにより、国内外投資家の信用を回復し、民間部門活性化による経済再生を図る。
- 2) 国内外借り入れ依存体質から脱却し、自立国家をめざす。
- 3) 経済政策が庶民に負の影響を与えないよう配慮する。

これらの目標を具体的に示す計画として策定されたものが、長期の 10 年開発計画であり、短期の 3 年開発プログラムである。

2001 年 3 月には、イスラマバードにおいて「パキスタン開発フォーラム PDF (Pakistan Development Forum)」が開催され、経済改革、民営化、よい統治、アフガン難民支援などが討議された。また、2001 年 9 月 11 日の「同時多発テロ」以降のアフガニスタン紛争を経て、2002 年 1 月には、同じくイスラマバードにおいて「パキスタン人間開発フォーラム PHDF (Pakistan Human Development Forum)」が開催され、貧困削減・人間開発戦略、教育、保健・リプロダクティブヘルス、ジェンダーが討議され、社会分野における資金配分の問題点と政府の戦略が討議された。

従来の開発計画を環境面からみると、十分な配慮がなされていないようである。その結果、水質汚濁、大気汚染、廃棄物処理などの環境問題が生じてきている。同様に、自然環境への配慮も系統的に実施されていない。こうした事態は、細部に問題点があるとはいえ、本格的な環境保護法が制定されたのは 1997 年である。

### 6 - 2 - 2 10 年開発計画

10 年間の長期計画の政策目標は、「貧困削減と成長」である。この政策目標は、以下の 7 つの項目に分けられる。

- 1) GDP の増加、失業率の低下及び貧困の削減
- 2) 国内資源を活用した成長に金融支援を次第に強化

- 3) 国内債務を加えた政府の財政収支の強化
- 4) 民間部門の貯蓄の大部分を輸出により外貨とし、対外借入の強化
- 5) 生産性、効率、質の改善による競争力の強化
- 6) 長期的、自立的成長のための人的資源の開発
- 7) 持続可能な成長に資する社会資本の制度化

10 年開発計画のなかで、環境問題を次のようもとらえている。

「他の発展途上国と同様に、パキスタンでも環境の質が急速に悪化してきている。都市部の大気汚染、飲料水の安全性、自然資源の劣化、土壌や水資源の劣化である。大気汚染の進行は、健康被害を及ぼし、生産性を低下させている」

同計画のうち、環境部門に関連するものとして表 6 - 3 にまとめた。その目標、現状、及び将来推定は表 6 - 4 に示した。

表 6 - 3 環境部門 10 か年間発計画 ( 2001 ~ 2011 )

課 題	戦 略	計 画
<p>・環境状態の悪化</p> <p>大気汚染： 大都市における浮遊物質は WHO 基準値より約 6 倍も高い。この主な原因は、次のとおりである。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・車輛からの排気ガス</li> <li>・工場からの排ガス</li> <li>・屋内での大気汚染</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・汚染者負担金システムを制度化する。</li> <li>・燃料を変換し、クリーン燃料を導入する。</li> <li>・排ガスへ EIA 規制値を厳密に適用する。</li> <li>・屋内の大気質を管理する。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・無鉛ガソリンへ段階的に移行する。</li> <li>・ディーゼルや炉燃料から硫黄分を徐々に削減する。</li> <li>・CNG を導入する ( 公共交通機関を含む ) 。</li> <li>・車輛の定期検査システムを強化する。</li> <li>・SMART ( 自己申告制度 ) 計画を全面的に実施する。</li> <li>・効率的な木材ストーブを推進する。</li> <li>・バイオガスプラントを推進する。</li> <li>・天然ガス / ボンベガスを森林地帯へ拡大する。</li> </ul>
<p>水質汚濁： 水質の悪い下廃水は、健康上の脅威となり、水系生態に悪影響を及ぼし、生物多様性を喪失させる。未処理の下水システムは、飲料水に重大な汚染源となる。</p> <p>水質汚濁の主な原因は、表面水の汚染である。</p> <p>地下水の主な汚染は、次のとおりである。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・家庭排水、都市排水、工場廃水、殺虫剤及び肥料</li> <li>・疾病の主な原因は、未処理の飲料水である。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・汚染賦課金を制度化する。</li> <li>・既存の下水道及び処理場の運転を改善する。</li> <li>・必要な下水処理場を更に建設する。</li> <li>・下水道があれば、これを利用し、未処理下水を公共水域に放流しない。</li> <li>・水源を適切に管理する。</li> <li>・海洋汚染を管理する。</li> <li>・有機農業を推進し、殺虫剤や肥料の使用を減少する。</li> <li>・有機農業を広め、殺虫剤や肥料の使用を減少する。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・水質が悪いと人間の健康に悪影響が出る意識を高める。</li> <li>・分析室の水質分析能力を高める。</li> <li>・未処理下水を公共水域へ放流しないように管理する。</li> <li>・既存の下水処理場を改善する。</li> <li>・地方政府の公共サービスに対する料金徴収の能力を上げる。</li> <li>・工場に対し SMART ( 自己申告制度 ) を推進する。</li> <li>・汚染者負担制度を確立する。</li> <li>・EIA 法規を強力に遵守させる。</li> <li>・工場立地に環境ゾーニングを適用する。</li> <li>・環境情報を普及し、農民を教育することで殺虫剤や肥料の使用を減少させる。</li> <li>・害虫を駆除するとき環境に配慮する。</li> </ul>
<p>固形廃棄物管理： 発生するゴミのうち、行政や工場が安全に処分する量は、約 25% に過ぎない。この主な理由は、次のとおりである。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・都市廃棄物の収集・処分能力が不十分で、不適切である</li> <li>・産業廃棄物や有害廃棄物の処分が不十分である。</li> <li>・地方政府の都市廃棄物や産業廃棄物に対するモニター能力が欠如し、収集・処分が不適切である。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ゴミ収集の民営化を進め、再利用やリサイクルを推進する。</li> <li>・ゴミ収集システムを円滑化する。</li> <li>・都市廃棄物をコンポスト化する。</li> <li>・適切な処分場を確立する。</li> <li>・産業の毒性・有害廃棄物や医療廃棄物を安全に処分する。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・地方コミュニティや地域基盤の処分法を活用し、革新的な方法を開発し、実施する。</li> <li>・大都市で必要に応じて、コンポストサイトや焼却炉を設置する。</li> <li>・ゴミ収集において選別を行い、リサイクルを推進する。</li> <li>・ゴミ収集・処分の料金を厳格に徴収する。</li> <li>・産業廃棄物に対し、環境基準を策定する。</li> </ul>



課 題	戦 略	計 画
<p>生態系の管理：</p> <p>森林、自然界、水源、湿地、砂漠、海岸や海洋などの生態的に敏感な地域は、一度悪化し害を受けると、生産性を喪失する。</p> <p>森林減少：</p> <p>森林減少の速度は、年間7,000～8,000haである。このため土壌浸食が起こり、浸水し、塩水化が進行する。結果的に緑地が失われ、動植物の環境が悪化する。</p> <p>生態系を改善し、保全し、向上させなければならない。</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・敏感な生態系保全のために信託基金を確立する。</li> <li>・辺境の悪化した土地を森林化し、農業森林や社会森林とする。</li> <li>・森林や天然資源のコミュニティ管理を推進する。</li> <li>・生物多様性を保全する。</li> <li>・生物多様性の持続性を守る。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・生態系管理を保全する。</li> <li>・海洋や海岸の生態系を保全する。</li> <li>・灌漑の生態系管理を実施する。</li> <li>・湿地を管理する。</li> <li>・保護地区を管理する。</li> </ul>
<p>環境政策問題：</p> <p>環境政策は経済発展と対立することもあるが、両者が共存する形で持続可能性のある環境政策を策定する。</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・環境に関連した政策を実施する。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・保護地区を管理する。</li> <li>・国家土地利用計画を策定する。</li> <li>・州保護政策を策定する。</li> <li>・森林部門のマスタープランを策定する。</li> <li>・生物多様性アクションプランを策定する。</li> <li>・気候変動に対する国家対応戦略を立てる。</li> <li>・砂漠化対抗のアクションプランを立てる。</li> </ul>
<p>エネルギー利用：</p> <p>エネルギー利用が非効率である。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・再生可能なエネルギー源の政策がない。</li> <li>・バイオガス源を開発する政策がない。</li> <li>・風力エネルギーや太陽エネルギー利用がわずかである。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・石炭・水発生のエネルギーを十分に活用する。</li> <li>・パキスタンの中・長期の大規模な水力発電を開発し、電力需要に合う。</li> <li>・更なるエネルギー需要については代替エネルギーを開発する。</li> <li>・エネルギーを更に有効活用する。</li> <li>・開発、運転において、すべての部門でエネルギー保全を進める。</li> <li>・余分なエネルギーを活用する。</li> <li>・国際的な条約や取り決めに遵守する。</li> <li>・効率的で、汚染のない料理を行う。</li> <li>・農業ゴミや家庭ゴミをエネルギー源として活用する。</li> <li>・太陽エネルギーを活用する。</li> <li>・風力機を拡張し管理する。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・エネルギー計画、開発において最終利用アプローチにシフトする。特にエネルギーを合わせ、多様な要望に分割する。</li> <li>・地歩のエネルギー源は、民間部門とコミュニティ開発に依拠する。</li> <li>・燃料効率のよい料理設備を普及し、問題地区の木材消費を減らす。</li> <li>・エネルギー効率をあげるように、省エネルギー設備（蛍光灯など）を紹介し、普及させる。</li> <li>・政府支援を受け、民間で種々のサイズのエネルギー源を設置し、訓練や管理する。</li> <li>・適当な場所に風力機の設置を進める。</li> </ul>

表6 - 3から明らかのように、ここでは、大気汚染、水質汚濁、固形廃棄物管理、生態系管理、森林減少、環境政策問題、及びエネルギー利用の7つのテーマに分けて、それぞれに戦略と計画を示している。

大気汚染については、汚染源を車輛、工場及び屋内の3か所として示し、戦略と計画が示されているが、現況の大気汚染を常時測定するシステムについての言及がない。つまり、具体的なモニタリングシステムの導入によって、はじめて戦略が達成できるのである。

水質汚濁については、その発生源を排水系(家庭、都市、工場)とその他(肥料、殺虫剤など)に分けているが、前者は比較的簡単に把握できるが、後者はノンポイント汚染であり、定量化は困難である。この表に示された戦略は、パキスタンの現状とかけ離れている。例えば、汚染賦課金制度にしても、公平と公正を期するには、モニタリングシステムの確立が不可欠である。遠い将来には実現するであろうが、当面の目標を提示し、それに向けての対策が重要である。ボトムのところでは、低所得者にいかにトイレを設置させるかということが重要である。

廃棄物については、まず収集率を向上させ、感染性の医療廃棄物については分離収集・処分とする。コンポストについては、先進国や他の途上国で多くの失敗例をみれば、戦略として示すことは適当でない。

その他のテーマも10年間のスパンで設定するには、非現実的と思われる。したがって、ここでの戦略、計画はあくまで遠い将来へ向けた方針ととらえる方がよい。

表6 - 4 10か年開発計画と3か年開発プログラムの目標

No.	目 標	現 状 2001	推 定		
			2004	2010	2011
1	大気汚染：治療費の削減	250億ルピー	350	100	80
2	衛生設備へのアクセス：都市部 農村郡	人口の59%	65	76	80
		人口の26%	32	42	45
3	家庭廃棄物処理率	発生量の25%	30	50	55
4	オゾン削減物質の放出量	年1,800t	500	0	0
5	温暖化ガスの放出量	年1億2,400万t	1.30	1.20	1.20
6	森林カバー率	4.8%	5.0	5.5	5.7
7	保護地域面積	全国の4.0%	4.0	8.0	8.0
8	砂漠化の影響地域	43億9,000万ha	43.90	40.0	40.0
9	埋立地	100万ha	4.45	10.0	12.0
10	エネルギー効率	70%	75	76 ~ 80	80 +
11	EIA/IEE実施のプロジェクト	カバー率2%	20	60	70
12	環境裁判所の機能回復	2か所	2	5	5

1) 大気汚染による治療費の削減

現在、250 億ルピー（1 人当たり約 180 ルピー）を使っているが、2004 年には 350 億ルピーまで上昇し、その後下降すると推定。2010、2011 年にはそれぞれ 100 億ルピー、80 億ルピーと減少すると推定。

2) 衛生設備へのアクセス

現在、都市部の人口で 59%、農村部で 26%であるが、2004 年にはそれぞれ 65%、32%となると推定。最終的に 2011 年に都市部、農村部でそれぞれ 80%、45%となると推定。

3) 家庭廃棄物処理

現在発生するゴミの 25%のみしか収集し、処分していないが、2004 年には 30%とし、最終的に 2011 年に 55%のレベルまで上昇しようとしている。

4) オゾン削減物質の放出量

現在年間 1,800t であるが、2004 年には 500t まで減少させ、2010 年までにゼロとする。

5) 温暖化ガスの放出量

現在の量は 1 億 2,400 万 t であるが、2004 年には 1 億 3,000 万 t まで上昇し、2010 年には 1 億 2,000 万 t まで減少する。

6) 森林カバ率

現在の値は 4.8%であるが、2004 年には 5.0%に増加し、2011 年には 5.7%まで増加する計画である。

7) 保護地域面積

現在、全土の 4.0%であるが、2011 年には 8.0%に倍加する計画である。

8) 砂漠化の影響地域

現在 4,390 万 ha であるが、徐々に減少させて 4,000 万 ha までにする予定である。

9) 埋立地

これは現在では 100 万 ha であるが、2004 年には 445 万 ha となり、2011 年には 1,200 万 ha と増加する。

10) エネルギー効率

現在のエネルギー効率は 70%であるが、2011 年には 80%以上と増加する。

11) EIA/IEE 実施のプロジェクト

現在の割合は 2%にしか過ぎないが、2004 年には 20%とし、2011 年には 70%とする。

12) 環境裁判所の機能回復

現在、カラチ市とラホール市の 2 か所しかないが、2010 年で予定の 5 か所とする。

表 6 - 4 では、10 年計画・3 年開発プログラムが具体的な数字で示されているので、イメージ化がしやすい。ただし個々の数字をモニターして算出することは、必ずしも容易ではな

い。

### 6 - 2 - 3 3か年開発プログラム

10か年開発計画のうち、3か年開発プログラム(2001～2004)は、次の目標を掲げている。

- 1) 持続性のある自然資源を確立するため、生物・物理的環境を保全する。
- 2) 大気、水、土壌資源の生産・消費パターンの効率の最大化と悪影響の最小化を図る。
- 3) 生活・生産環境の汚染を減少し、NEQS(環境基準)内にする。

上記目標を達成するために、次の戦略が提案されている。

- a) 分権化を促進してコミュニティ参加を図る。
- b) セクター横断のアプローチを図る。
- c) 農業・生態ゾーニングを考慮した土地利用を図る。

表6-5は、3か年開発プログラムについて、直近の3か年についてより具体的なスケジュールをたてて、州などの場所も特定して実施しようとするものである。ただし、モニタリングは必ずしも容易でなく、多くの人手が必要なものもある。また実施にあたっては、詳細な計画が必要である。

表6-5 環境部門の3か年開発計画の目標(2001～2004)

計 画	単位	パンジャブ	シンド	北西辺境	パロチスタン	北部	AKJ	合計
組織強化、キャパシティ・ビルディング	個	1	1	1	1	1	1	6
組織強化、キャパシティ・ビルディング、環境教育	個	1	2	1	1		1	7
森林及び水辺								
森林及び針葉樹	000ha	4		15	2	3	6	30
森林及び灌漑植生	000ha	2	1					3
森林及び河川環境	000ha	1	2					3
森林及びその他	000ha	1	1	1				3
森林及びマングローブ	000ha		2		1			3
森林及びレクリエーション	000ha	1	1					2
森林及び農地	000ha	10	1	4	1	1		17
森林及び改修水辺	000ha	2		15	1	1	4	23
森林及び管理地	個	1	1	1	1			4
森林及び砂漠	000ha	1	1					2
土地利用と砂漠化 (砂漠化防止プロジェクト)	個	1	1					2

計 画	単位	パンジャブ	シンド	北西辺境	パロチスタン	北部	AKJ	合計
生物多様性及び保護地区 (生物多様化プロジェクト)	個	1	1	2	1	1	1	7
オゾン及び気候変動 (気候変動プロジェクト)	個	1	2					3
エネルギー利用/効率 (燃料効率プロジェクト)	個	1	2					3

3年間の開発プログラムの実施にあたり、成功を期するためのモニタリング指標として、環境実施指標（EPI）で監視する。財政面からは、3か年プログラムに3億500万ルピー、10か年開発計画に137億ルピーを予測し、内貨分のほかは、UNDP、GEF、EU、CIDA、ADB、世界銀行の資金を予定している。

連邦プログラムのうち、水と環境関連の予算配分は、表6-6のとおりである。

表6-6 10か年計画の開発計画の予算配分（セクター別）

（億ルピー）

セクター	01 - 02	02 - 03	03 - 04	04 - 05	05 - 06	06 - 07	07 - 08	08 - 09	09 - 10	10 - 11	合計
水	90.0	284.6	470.6	411.3	414.9	442.7	459.6	507.2	576.2	598.1	4,255.2
環 境	3.0	5.0	6.8	10.0	15.0	18.9	20.0	21.9	18.0	18.0	136.6

この表をみると、水セクターでは10年間に4,255億2,000万ルピー（年平均426億ルピー）を予定し、環境セクターでは136億6,000万ルピー（13億7,000万ルピー）を予定していることが分かる。経年的には毎年やや増加傾向である。ただし10か年計画では、廃棄物処理についての項目がなく、計上額が不明である。

次に各セクターの大規模プロジェクトを表6-7に示す。このほか小規模なプロジェクトがある。

表 6 - 7 大規模プロジェクト（10 か年計画）

セクター	水	環 境
継続分	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Chashma Right Bank Cabal, Stage I,II,III</li> <li>2. Left Bank Outfall Stage I</li> <li>3. National Drainage Programme</li> <li>4. Fordwah Sadiqia Remaining (Ph-1)</li> <li>5. SCARP Gojira Khewara Phase II</li> <li>6. Shokot Kamila (Saline)</li> <li>7. Upper Rechna Remaining Deg Basin</li> </ol>	な し
新規分	<ol style="list-style-type: none"> <li>8. 1. Gomal Zam (Water Storage)</li> <li>9. Grater Thal Canal</li> <li>10. Raising Mangla Storage</li> <li>11. Mirani (Water Storage)</li> <li>12. Righ Bank Outfall Drain</li> <li>13. Small Dams in Barani Areas</li> <li>14. Punjab Irrigation System Improvement Project</li> <li>15. Sehwan Barrage Complex</li> <li>16. Karrachi Canal Project</li> <li>17. Rehabilitation of Barrage in Punjab Ph-1</li> <li>18. Rehabilitation of Barrage in Punjab Ph-2</li> <li>19. First Chashma Right Bank Cnal Lift</li> <li>20. Raine Canal</li> <li>21. Inter Provincial Spinal Drain</li> <li>22. Small Drainage Schemes</li> <li>23. Flood Protection Schemes Project-3</li> <li>24. Kurran Tangi Dam</li> <li>25. Akhori,, Dhok Pathan and Sanjwal Dams</li> <li>26. Dhok P</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Industrial Efficiency Phase-I</li> <li>2. Tarbela Water Shed Management Phase-3</li> <li>3. Protected Areas Management Project</li> <li>4. Establishment of Continuous Air Monitoring Stations in Major Cities</li> <li>5. Estab. of Research and Development Center, Pak-EPA</li> <li>6. NSDP for 1-NEAP</li> <li>7. Research and Development in small-scale sustainable development projects</li> <li>8. Environment Audit and Retrofit Project</li> <li>9. Agricultural Tubewell Energy Efficiency Imp Project</li> <li>10. Mass Awareness Education</li> <li>11. Energy Efficiency Project</li> <li>12. Environmental Management and Capacity Enhancement Program</li> <li>13. Steam Boiler System Improvement Project</li> <li>14. Energy Revoverly at Natural Gas Pressure Letdown Stations</li> <li>15. Energy Efficiency Light</li> <li>16. National Program on Boiler and Furnace Tuen-up Industry</li> <li>17. Promotion of Forestry Research &amp; Training</li> <li>18. Development of Range Management Research and Education</li> <li>19. Industrial Efficiency and Environmental Management</li> <li>20. Implementation of National Environmental Action Plan</li> <li>21. National Bio-safety Project</li> </ol>

この表を見ると、水セクターでは農業関連のプロジェクトが多く、環境セクターではエネルギー関連のプロジェクトが多い。個々のプロジェクトについて、内容は不明であるが、総体として10か年開発計画の目標を達成するものである。

#### 6 - 2 - 4 暫定版貧困削減戦略文書 (I-PRSP)

パキスタンの開発戦略を位置づけた I-PRSP は、上記の 10 か年開発計画 (3 か年開発プログラム) との整合性は図られている。その政策マトリックスは、表 6 - 8 に示すとおりである。

表 6 - 8 I-PRSP の政策マトリックス (環境関連)

目 標	1999 - 2000	2000 - 2001	2001 - 2002 より 2003 - 2004	目標値
安全な飲料水の供給	都市部 : 83%	84%	85%	87%
	農村部 : 53%	54%	55%	57%
衛生施設へのアクセス	都市部 : 59%	61%	63%	65%
	農村部 : 27%	28%	30%	32%
飲料水・衛生の予算			190 億ルピー	
飲料水・衛生の政策		<ul style="list-style-type: none"> <li>・SAP 住民参加により、農村部のニーズ把握</li> <li>・都市の持続可能な発展のための効率的な管理</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・安全な水、衛生施設へのアクセスを増加</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・安全な水と衛生施設へのアクセスの確保、水系伝染病の管理</li> </ul>
環 境		<ul style="list-style-type: none"> <li>・貧困、土壌劣化、森林現象、水質汚濁、野生生物減少による環境問題の解決戦略を策定</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・地方政府の環境保護法実施能力の強化</li> <li>・汚染ゼロ燃料導入のための環境意識向上のための政策枠組みを策定</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・持続可能な発展のための自然資源の保全</li> <li>・環境保護法の強化</li> </ul>

この表からも明らかなように、I-PRSP は、概念的なフレームを述べているに過ぎず、具体的な方策については示していない。したがって、政策目標を実現するための詳細な作業が必要となる。

この表をみると、3 年間の目標はモデレートにみえても、1 億 3,000 万人の国であるので、その 1 % は 130 万人となり、日本の政令指定都市 1 つ分となり、決して簡単なことでないことが分かる。むしろ不可能に近い数字である。したがって、我が国の貢献によっても、数値的にはほんのわずかな上昇にしか過ぎない。

#### 6 - 2 - 5 パキスタン人間開発フォーラム (PHDF)

2002 年 1 月にイスラマバードで開催された本フォーラムは、1 年前の PDF に引き続くものであるが、本フォーラムの背景ノートは、貧困の象徴であるパキスタンの教育、保健の現状が、近

隣の同様の開発途上国に比しても相当に劣っていることを説明している。このためパキスタン政府は、1992年より社会行動計画（SAP）を開始し、基本的な社会サービス（教育、保健、人口、農村部における水道、及び衛生施設）の向上に対する政府支出を解説している。

最初の数年は支出額も率も増加したが、やがて財政的に苦しく、政治的にも不安定となると簡単に減少に転じ、2000年には元のレベル以下となった。2001年は、数字は若干持ち直した。こうした不安定な状況によって、実際の状況改善は大きく影響を受け、特に農村部において顕著で、明らかな後退がみられる。

このフォーラムのために世界銀行がまとめた、「1990年代のパキスタンの貧困：中間評価書」によると、貧困が教育、保健などのすべての面に大きく影響を及ぼしている。また、貧富の差が広がりつつあるので、その問題の解決が困難となっている。現在異常気象が続き、旱魃に見舞われているパキスタンでは、農業や生活への深刻な影響が生じている。そのなかで実際の水利用が非効率的であるので、水のコストが上昇し、貧困層への負担が増加し、経済全体へ悪い影響が及ぶのではないかと懸念されている。

## 6 - 3 他ドナーの支援動向

### 6 - 3 - 1 国際機関

他ドナーの支援活動は、原発テストのあとの一時期はやや低調であったが、アフガニスタン紛争後の現在では、マルチ援助機関もバイ援助機関も活発である。ただし、どのドナーも固有の方針で活動しているので、共同で同じプロジェクトを実施するには、大きな困難を伴う。

ところが、セクターでは全体が共同で活動してはじめて成果がみえてくるのであるので、ドナー会議などを通じての交流は不可欠である。NGOも同様に、活発に活動しているが、他ドナー以上に共同作業は困難であろう。ただし、あるセクターの重要な情報源となることがあるので、お互いの情報交換は必要である。

表6 - 9は、国際機関のODA実績である。これによると、ここ3年間はADBが最も活発であり、1995年では61%であり、1996年、1997年はそれぞれ59%、41%であった。次に活発なのは、第2世銀である国際開発協会（IDA）である。国際機関としては、この両方でODAの大部分を占め、他の機関のファンドは小さい。

しかし、各機関で特徴的な活動を続けている。例えば、UNICEFは年間2億円弱の基金であるが、水道にハンドポンプや簡易トイレの普及等を行っている。さらにマスメディアを通じて、識字率の低い住民に対して理解されるようなキャンペーンを行っている。



表 6 - 9 国際機関の ODA 実績

年	1 位	2 位	3 位	4 位	5 位	その他	合計
1995	ADB : 322.2	IDA : 217.4	UNICEF : 13.7	UNCHR : 13.1	CEC : 12.6	- 53.4	525.6
1996	ADB : 351.9	IDA : 241.3	CEC : 28.4	IFAD : 13.1	UNHCR : 11.7	- 44.9	601.4
1997	ADB : 219.9	IDA : 190.8	IMF : 36.2	CEC : 21.8	WTP : 16.4	51.0	536.1

注) 支出総額 (単位 : 100 万ドル)。

出所 : 外務省ホームページ国別情報

### 6 - 3 - 2 二国間援助機関

二国間援助の実績を表 6 - 10 に示す。これから分かることは、パキスタンにとって日本が最大の援助国である。日本にとっても、パキスタンは 7 番目に大きい被援助国である。それだけパキスタン側の期待も大きい。

表 6 - 10 国際機関の ODA 実績

年	1 位	2 位	3 位	4 位	5 位	その他	合計
1995	日本 : 241.0	英国 : 53.1	フランス : 38.9	UNCHR : 13.1	CEC : 12.6	- 53.4	525.6
1996	日本 : 282.2	英国 : 61.4	スペイン : 0.	IFAD : 13.1	UNHCR : 11.7	- 44.9	601.4
1997	日本 : 92.3	英国 : 42.5	IMF : 36.2	CEC : 21.8	WTP : 16.4	51.0	536.1

注) 支出総額 (単位 : 100 万ドル)。

出所 : 外務省ホームページ国別情報

### 6 - 3 - 3 NGO

NGO の財務上の実態は、今回の調査では十分得ることができなかったが、2、3 の NGO 団体のヒアリング結果によると、小さなファンドを効率的に活用している。

日本の援助で実施するプロジェクトで、住民移転などが必要な場合、NGO からの情報も重要である。というのは、ゴミの処分場や下水処理場などの建設では、ある程度大きなサイトが必要であるが、多くの NGO は反対に回る場合が多い。したがって、彼らから少しでも協力を得ることができれば、その影響は大きい。少なくとも、プロジェクトの主旨を説明して、なるべく理解を得るようにしなければならない。

## 6 - 4 我が国の援助実績

### 6 - 4 - 1 我が国の援助方針

我が国と伝統的な友好関係、経済自由化、規制緩和に積極的に取り組み、市場指向型経済を推進していること等にかんがみ、今後ともパキスタンの開発ニーズに則した、自立的な経済発展及び民生向上を支援する。

JICAの援助実施計画によると、民主化、良い統治、経済基盤整備、人的資源の開発、社会セクター支援、農水産業、水・環境保全である。このうち、環境/都市環境セクターと関連の強い分野は である。

水・環境保全に関する課題は、ここ数年、特に顕著であるが、降雨量は減少しているため、安全な水の確保が非常に困難となってきた。さらに、産業振興優先政策によって環境汚染が深刻化し、早急な環境対策が必要である。

主な問題点は、次のとおりである。

- ・都市化の進行に対して、上下水道整備が追いついていない。
- ・環境汚染対策が不十分で河川、大気、土壌の汚染が進行している。

これを開発課題マトリックスにまとめると、表6-11のようになる。

表6-11 水・環境保全マトリックス（追加）

当該分野の現状と問題点	問題の原因と背景	問題解決のための方針・方向性	パキスタン政府の取り組みの進捗状況	ドナーの協力状況	JICAの協力目的	JICAの協力プログラム名
数年来の旱魃による深刻な飲料水不足 水系伝染病の拡大	水源の枯渇 廃水管理システムの不備 下水道整備計画の不備 下水道維持管理の不備	上水道の整備 拡充 下水道の整備 拡充	水資源開発は、水資源開発ビジョン2025にて計画策定 飲料水水質モニタリングの体制整備をWHO、保健省、化学技術省が連携して実施中	WHO	施設整備と管理行政体制の強化を含めた包括的上下水管理	上下水道整備管理支援プログラム
大気及び水質汚染の深刻化	モニタリングシステムの不備 環境基準等環境政策整備不足	環境汚染対策	パキスタン環境庁が主要都市の汚染状況モニタリング体制の整備を開始	UNDP、ADB	汚染源対策とモニタリング体制を含めた包括的な歳県境汚染対策	環境保全/モニタリング体制整備支援プログラム

## 6 - 5 課題、援助ニーズ

### 6 - 5 - 1 課題

パキスタンでは、2001年8月14日の布告により、大胆な地方分権化を進めている。これは、それまで中央政府がもっていた権限を急速に地方レベル（州、郡、県、市、ユニオン）へと移管しようとするものである。現地調査におけるヒアリングで確認したところによると、認識も高く、多少の混乱はあるかもしれないが、早期に実効するものと考えられる。

我が国の水・環境セクターへの協力の方向は、次の点に留意して行う。

- ・上下水道整備拡充：上下水道整備管理支援
- ・環境汚染対策：環境汚染／モニタリング体制整備支援

パキスタンにおける環境分野の緊急課題は、次の2点にまとめられる。

- ・都市環境汚染（大気汚染、水質汚濁、ゴミ処理問題）
- ・自然環境汚染（森林伐採、土壌浸食、塩害など）

今後の事業展開には、以下のようなアプローチが効果的と考えられる。

- ・2000年末に結成された「環境ドナーグループ会合」を通じた情報交換と案件調整
- ・サンプルとして数都市の大気汚染、水質汚濁の現状調査を行い、その危険性を公表
- ・産業汚染源対策のモデル業種における実態調査を行い、その対策としてプロセスの完成、排出源対策などの包括的改善策とモニタリング体制の確立
- ・連邦及び州の環境庁の分析ラボの整備と機能強化
- ・パキスタンの大気・水質・有害物質に関する環境基準、排出基準値の見直し
- ・大気汚染モニタリング体制を暫時、大都市から整備し、データベースの共有化と情報公開

## 第7章 農業 / 農業基盤

### 7 - 1 農業 / 農業基盤分野の現状

#### 7 - 1 - 1 農業分野の概要

農業はパキスタン経済の最大セクターであり、GDPの24%を占める。パキスタン政府の発表によると、最近5年間の農業部門における年平均成長率は4.6%に達した。なかでも1998年には農業セクター成長率が5.9%となり、その年5.4%に達した全体GDP成長率の牽引力となった。パキスタンは外貨収入の70%を綿、コメ、果実、野菜などの農産品により獲得している。国内工業セクターで最大の製綿業をはじめ、製糖など国内主要産業に対する原材料の供給、農業機械やサービスセクターの需要喚起も農業セクターが貢献している。さらに、国内労働力の50%以上は農業セクターに雇用されており、1995年以来の新規就業者およそ200万人のうち、70%は農業セクターへの参入者であった。

このようにパキスタン経済の要となっている農業セクターは、作物生産、家畜生産が主要部分を占め、これらのほかには水産業、林業が含まれる。農業セクター各分野の生産額の比率は、作物生産60%（主要作物である綿、小麦、コメ、サトウキビ41%、その他作物19%）、家畜生産36%、水産3.5%、林業0.5%となっている（2000年）。パキスタンは国土が乾燥 - 半乾燥気候地域に属しているため、農業は灌漑なしには成り立たず、作物生産の80%以上は灌漑に依存している。

パキスタンの貿易の主要部分は農業に関連する。輸出はコメ、綿、果実などの未加工品、綿糸、綿生地、絨毯、皮革製品など半加工、加工品であり、これらが総輸出額の70%に達する。1998～1999年の総輸出額3,872億ルピーのうち、コメと綿だけで263億ルピー、総輸出額の7%に達した。

輸入の面でも農業関連分野が全体額の15～19%を占める。主要な品目は食用油、穀物、マメ類、茶、肥料である。1998～1999年度の輸入は、食用油では73%がヤシ油、残りは大豆油であり、穀類は85%が小麦であった。この2品目で全輸入額の13.5%を占めた。1999 / 2000年度の小麦生産は年度目標量（1,950万t）を超えて2,107万tに達し、はじめて2億5,000万米ドルの小麦を輸出した。しかし2000 / 2001年には早魃のため、前年度より250万tの減収の1,853万tにとどまった。

パキスタン経済の重要な部分を支える農業の生産現場である農村地域では、人口の68%が農業を生活のよりどころとしており、農業セクターの生産増加は、パキスタン全体の貧困率を低下させ、生産減少は貧困率を増加させるという、農業生産の増減と貧困率の関係が最近の調査によって明らかにされ、農村部には農業生産の減少によって直接日常生活が打撃を受ける貧困層の数が、相当多いことが示されている。このような現実から、パキスタン政府は農村部の貧困

解消を達成するため、農業生産の増大を大きな政策目標としている。

#### 7 - 1 - 2 生産と農村の現状

パキスタンの農業は、灌漑農地からの生産量が全体の80%以上を占める。しかし、農業生産量は、気候、特に降雨量の変動により影響を受けやすく、例えば、全国の小麦生産量は1999 / 2000年に比べて、水不足でなった2000 / 2001年には総生産量が12%の減収となった。このように気候変動による生産量の変動が大きい農業は、経済成長の不安定の原因となっている。

パキスタンの農業生産は統計上、主要作物 (Major crops) とその他作物 (Minor crops) に分類されている。農業生産の状態を主要作物である綿、小麦、コメ、サトウキビについてみると以下のようになっている。

綿はカリフ作物<sup>66</sup>であり、作付面積300万ha、生産量150～190万t(1995～2000年)で世界生産量の約10%を占め、中国、アメリカ、インドにつぐ生産国である。綿関連品が輸出に占める割合は34%である。しかし、綿生産量は病虫害、天候の影響を受けやすく、年ごとの変動が相当ある。

コメはカリフ作物であり、栽培面積240万ha、生産量400～500万t(1995～2000年)である。しかし、単位収穫量は世界平均の75%に過ぎない。コメ生産量のうち、100万t程度は輸出され、1999～2000年度のコメ輸出額は280億ルピー、総輸出額の6.3%を占めた。

サトウキビはカリフ作物であり、作付面積100万ha、生産量4,200～5,000万t(1995～2000年)である。生産地はパンジャブ(57%)、シンド(40%)である。しかし、水消費量が多く、綿、ビートなどへの転換を政府は薦めている。

小麦はラビ作物<sup>67</sup>である。作付面積830万ha、生産量1,700～2,100万t(1995～2000年)である。主要小麦生産地はパンジャブ州である(1993～1994年 パンジャブ1,122万t、シンド212万t、NWFP113万t、バロチスタン74万t)。小麦も単位収穫量が低く、世界平均の80%にとどまっている。

パキスタンにおける作物単位収量は、世界的にみても低い水準にある(表7-1)。例えば、小麦のパキスタンにおける平均単位収量は、2.1t/haであるのに対して、全世界の平均単位収量は2.6t/ha、開発途上国の平均単位収量は2.56t/haである。また、コメはパキスタンにおける平均単位収量は2.75t/haであるのに対して、全世界の平均単位収量は3.74t/ha、開発途上国の平均単位収量は約3.68t/haである。国際的な平均値に比べると小麦の単収は薬80%、コメの単収は75%と低い。また、パキスタンでは他の開発途上国に比べて収穫量の標準偏差が大きく、灌漑が普及しているにもかかわらず気候の変動を受けやすく、技術の未熟さを示している。

66. カリフ作は4～6月に播種し、10～12月に収穫する夏期の作付け。

67. ラビ作は10～12月に播種し、4～5月に収穫する冬期の作付け。

このように、単収が低い原因は、農業生産のすべてのプロセスにおける技術の遅れ（優良種子の不足、効果のない肥料、農薬の蔓延、作物生育技術の低さなど）、大土地所有（全農地面積の49%が25ha以上の農地を所有する7.5%の大土地所有者に所有されている）に起因する生産向上動機の不足<sup>68</sup>、収穫の配分が少ない小作層の生産意欲の低さなどにあると考えられている。さらに、収穫後処理、流通過程における農産品の損傷、腐敗の多いことが、全体の収穫量を低減させている。

表7 - 1 パキスタンと開発途上国の単位収量比較

(hg/ha)

年 度	小 麦		コ メ	
	パキスタン	開発途上国	パキスタン	開発途上国
1991	18,410	23,374	23,199	34,713
1992	19,910	24,314	23,686	35,146
1993	19,466	24,515	27,397	35,933
1994	18,935	24,329	24,333	35,809
1995	20,811	25,228	27,522	35,952
1996	20,184	25,766	28,685	37,216
1997	20,533	27,632	28,048	37,549
1998	22,376	26,238	28,930	37,579
1999	21,696	27,068	30,744	38,314
2000	24,907	26,730	30,315	38,168
2001	23,329	26,420	30,000	37,988
平 均	20,960	25,601	27,533	36,761
標準偏差	1,870	1,287	2,550	1,223

出所：FAOSTAT

パキスタンでは総人口1億3,000万人（1998年センサスによる）のうち、農村人口が62.5%の8,800万人を占める。農村人口の半分は土地を保有しないとみられており、農村部における貧困層の割合は36%（1998 / 1999年）であり、都市部の24%に比べて相当高い。都市と農村における貧困世帯の割合を表7 - 2に示す。

68. 中規模自作農の多いラハール、グジュランワラでは2.3～2.4t/haに対し、大土地所有の多いD.G.カーンでは1.9～2.0t/haである。

表 7 - 2 パキスタンの貧困（世帯数割合）

(%)

区 分	1984 ~ 1985	1987 ~ 1988	1990 ~ 1991	1992 ~ 1993	1993 ~ 1994	1996 ~ 1997	1998 ~ 1999
全 国	46.0	37.4	34.0	25.7	28.6	24.0	32.6
都市部	38.2	30.7	28.0	20.8	17.2	16.9	24.2
農村部	49.3	40.2	36.9	27.7	33.4	27.1	35.9

出所：Economic Survey 2000/01, Ministry of Finance, Government of Pakistan

農村部の貧困は、普及活動の成果が実らない一因ともなっている。農業普及員の普及活動は、例えば道路脇に立てられた石柱などに書かれることが多い。しかし、貧困のため、教育を受ける機会がなく、文字の読めない小農、小作はこれを理解できない。このように、現在の普及活動は文字の読める層が対象となり、農業技術の底上げの必要な小農、小作などには農業技術の普及が及ばないため、農業生産性の向上には非常な困難が立ちはだかっている。

### 7 - 1 - 3 農業生産の構造と問題点

#### (1) 生産構造

農業生産は、営農技術をもち、生産に携わる農業者、生産基盤としての土地と灌漑、種子、肥料、農薬、農業機械などの投入材、生産物の保存、加工などの収穫後処理技術、生産者から消費者の手に渡るまでの輸送、市場など流通、農業者を金融面から助ける信用など多岐にわたる要因の集積である。

現在のパキスタン農業の中心であるパンジャブ州、シンド州では、英国植民地であった1800年代に植民地政府が灌漑施設を拡充し、商品作物の栽培を義務づけることによって、農業生産が発展してきた。それ以来、19世紀には普通であった耕地の3分の1を休閑地とすることを前提にしてつくられた灌漑施設は改修もされず、その灌漑能力は現在の作付率130%には及ばないため、水路の設計能力をはるかに超える流量を流しつづけ、施設の劣化を早めている。土地所有は、大地主が存在する一方で、農村人口の約半数は土地を保有せず、これら土地なし層は農業労働者として、小作人として農業に従事し、農村の貧困の主因となっている。

投入材は、資金のある中農以上では調達が可能であるが、多くの農民は自家製の種子に頼り、価格、数量的に入手困難な肥料と農薬は使用しない生産性の低い農業を営んでいる。また、収穫後技術、流通も未発達で、農産物は農民が収穫した収穫物を自ら市場に運び、販売するという形態が一般的である。

このようにパキスタンにおいては、大土地所有制、老朽化した灌漑施設、19世紀の植民地

時代の制度による灌漑の運営管理など基盤整備の遅れに加えて、前近代的な営農技術、未発達の収穫後技術、流通などのため、農業は生産性が低い。

## (2) 投入材

### 1) 種子

パキスタン農業の生産性向上のためには、農業生産のすべての過程において改善が必要である。その第1にあげられるのは種子である。優良種子の供給量は、作物の種類、州によって極めて大きな違いがある。使用される小麦種子のうち、優良種子の占める割合は、全国平均で20%といわれ、パンジャブ州では23～24%、シンド州20%、北西辺境州7～8%、バロチスタン州1～2%という現状にある。コメについては、パンジャブ州11%、シンド州4%、北西辺境州、バロチスタン州では1%以下が使用量に占める優良種子の割合である。輸出の中心である綿では、優良種子が50%に達している。一方、野菜では優良種子の使用は2%に満たない。国内には340社の種子製造会社があり、主に綿、小麦、コメの種子を製造、供給しているが、製品の製造、管理に問題があり、種子会社から販売される種子のなかには、発芽率が低く、自家製種子に劣るものもあるといわれる。

全作物の種子の全体供給量を示すと、表7-3のようになっている。1976～1997年までは6～8万t程度であったが、1998年以降急増してきたものの、いまだ供給量は必要量の10%程度に過ぎない。

表7-3 種子供給量

年次	1971/1972	1976/1977	1981/1982	1986/1987	1991/1992	1996/1997	1998/1999
供給量(000t)	22.54	93.55	70.30	75.22	65.93	75.96	134.72
推定必要量 <sup>注</sup>	348	383	433	462	473	486	494

注) 必要量は、ha当たり種子必要量を種子発芽率が低いため60kg/haとして作付面積から逆算した。

出所：Economic Survey 2000/01, Ministry of Finance, Government of Pakistan

### 2) 肥料と農薬

肥料と農薬は、農民が使用する投入材で最も高価なものである。しかし、現状では肥料及び農薬の品質を規定する法律や、製品の品質基準がなく、販売されるもののなかには、全く効果のない偽農薬や偽肥料も含まれているうえに、肥料生産量が不足しているため、地域によっては需要最盛期に肥料を入手できないなどの問題がある。政府は品質規準を制定することを計画している。

パキスタンにおける肥料の使用量は、尿素が全体の3分の2を占める。これは、パキス



タンにおいて利用可能な原料が天然ガスに限られており、これを使用して肥料が生産されるためである。また、尿素肥料は、比較的安価であるため、効能のない偽肥料を作っても利益が少ないため、偽肥料が少なく、農民の間で評価が高いことにも理由がある。

1955年以来5年ごとのパキスタンにおける肥料の出荷量を表7 - 4に示す。肥料の統計をとり始めて以来、継続して3成分のバランスが極めて悪く、窒素肥料が約80%を占める一方で、カリの使用量は極めて少量である。2000～2001年の肥料出荷量は窒素肥料233万3,000t、燐64万5,000t、カリ2万4,000tであり、その比率は3.6：1：0.04となっている。

表7 - 4 肥料出荷量及び農薬輸入量

(000成分t)

年 度	肥料 (000N/t)					農薬輸入量 (t)
	N	P	K	合 計	輸 入 量	
1955/1956	6.60	-	-	6.60	-	164.6
1960/1961	31.00	0.40	-	31.40	-	4,979.4
1965/1966	69.24	1.25	-	70.49	-	882.9
1970/1971	251.50	30.50	1.20	283.20	-	2,248.0
1975/1976	445.30	102.50	2.80	550.60	182.7	13,758.3
1980/1981	843.00	226.80	9.60	1,079.50	574.4	7,105.0
1985/1986	1,128.39	350.07	33.33	1,511.79	331.0	17,498.9
1990/1991	1,471.63	388.50	32.75	1,892.88	685.0	13,030.1
1995/1996	1,988.82	494.45	29.71	2,512.98	581.0	30,479.0
1998/1999	2,098.00	465.00	21.00	2,584.00	866.0	17,913.0
2000/2001	2,333.00	645.00	24.00	3,002.00	n.a.	26,000.0

出所：Economic Survey 1994/94 & 2000/01, Ministry of Finance, Government of Pakistan

化学肥料の使用量は、先進国では減少傾向にあるが、開発途上国では増加しつつある。日本における単位面積当たり肥料使用量は339kg/ha、世界の平均は93kg/haといわれるが、パキスタンの灌漑地においては、およそ167kg/haと決して少ない量ではない。しかし、単収が低いことから、パキスタン肥料開発センター(NFDC)では、窒素肥料に偏っている肥料の使用を、バランスの取れたものに導くため、デモンストレーションを1996 / 1997年から実施している。この結果は小麦で160～200%、コメでは80～160%、綿では70～200%などと驚異的な増収を示している。しかし、このような成果も、普及の効果が低く、一般農家にはなかなかしれわたらない現状である。

農薬も化学肥料と同様に効果のないものが販売されている。パキスタンにおける農薬使

用量の70%は綿に対して使用され、約30%はコメなど数種類の換金作物に使用されている。このため、小麦などの一般作物には、ほとんど農薬が使用されていない。害虫や、病気による農業生産の損害は、生産量の25%に匹敵するといわれている。

パキスタンにおける農薬の使用は、年々増加の一途をたどってきた。1980年代初めには3,500t程度であった使用量は、1990年には1万3,000t、1995年には3万t、1998年には4万5,000tに達した。金額では1980年以降、17年間でおよそ70倍になったといわれている。

パキスタンでは、技術上のノウハウの不足、石油化学工場がないこと、巨大な投資が必要なことから、事実上農薬の製造は行われていないといっている。数年前までは、製品輸入をしていたが、最近は農薬の原材料を輸入して調合することが始められており、またごく小規模にBHCとDDTが製造されている。

農薬に対しても、製品の品質基準、法律がないため、先進国では禁止された農薬が数千tもストックされ、また毒性の強い農薬がいまだに使用されている。

### (3) 生産基盤

#### 1) 土地利用

パキスタンにおける土地利用状況は、国土面積約80万km<sup>2</sup>のうち、耕作地が22万km<sup>2</sup>であり、国土の27%が耕地として利用されている。その一方で、約9万km<sup>2</sup>が未利用可耕地として残されている。土地利用の状況を表7-5に示すが、利用状況が報告されていない土地が国土の約25%あり、これは統計に含まれていない。既耕作地2,204万haのうち、約1,800万haは灌漑されている。

表7-5 パキスタンの土地利用

(000,000ha)

州別	面積	既耕作面積	未利用耕作可能地	森林	耕作不適地
パンジャブ	20.63	12.34	1.74	0.50	2.94
シンド	14.09	5.68	1.45	0.69	6.26
NWFP	10.17	1.91	1.08	1.35	4.01
バロチスタン	34.72	2.11	4.87	1.05	11.34
全国	79.61	22.04	9.14	3.59	24.55

出所：Pakistan Statistical Yearbook 1996, Federal Bureau of Statistics, Government of Pakistan

州別に土地利用状況をみると、パンジャブ州では全面積 2,063 万 ha のうち 60% に相当する 1,234 万 ha が耕地として利用されており、全国耕地面積の 56% を占める。この耕地のうち、大規模水路灌漑システムの支配下にある耕地面積は約 800 万 ha である。パンジャブ北部ポトハール台地、西部スライマン山麓の耕地は主として天水に依存している。州内の灌漑地域の作付率は 130% である。

シンド州では全面積 1,409 万 ha の多くは砂漠が占めるが、40% にあたる 568 万 ha が耕地になっている。耕地の大部分は灌漑されており、大規模水路灌漑システムの支配下にある耕地は約 540 万 ha に達する。灌漑地における作付率は 70% である。

北西辺境州は山地が多く、全面積 1,017 万 ha のうち耕地面積は 19%、191 万 ha であり、このうち 84 万 ha が灌漑されている。作付率は 113% である。バロチスタン州は降水量が少なく、水源に恵まれないため、全域の 6% (211 万 ha) が耕地として利用されるに過ぎない。作付率は 46% である。

## 2) 土地所有

耕地の所有状況を、所有面積ごとに区分して表 7 - 6 に示す。パキスタンでは農地改革が数度にわたり、実施されてきたため、名目上は表 7 - 6 に示される状況であるが、下パンジャブ、上シンドなどにおける実態は、これとはかけはなれて数千～数万 ha を所有する地方の有力者が相当存在している。パキスタン全体では、10ha より大きな面積を保有する農家戸数は 7% であるが、保有する面積の合計は 40% に達する。一方、2 ha 以下の農地を保有する戸数は 47% と約半数を占め、これら農家が保有する総面積は農地面積の 11% である。なかでも 0.5ha という生計が成り立たないような小面積を保有する農家が 13.4% ある。

表 7 - 6 パキスタンにおける土地所有状況

区分 (ha)	農家戸数		耕地面積		1戸当たり保有面積 (ha)
	総農家数	(%)	総面積 (ha)	(%)	
under 0.5	678,538	13.4	193,126	1.0	0.28
0.5 to 1.0	689,233	13.6	510,397	2.7	0.74
1.0 to 2.0	1,036,286	20.4	1,446,796	7.6	1.40
2.0 to 3.0	841,295	16.6	1,973,800	10.3	2.35
3.0 to 5.0	857,387	16.9	3,309,432	17.3	3.86
5.0 to 10.0	623,110	12.3	4,134,346	21.6	6.64
10.0 to 20.0	237,929	4.7	3,032,872	15.8	12.75
20.0 to 60.0	91,831	1.8	2,613,767	13.6	28.46
60.0 and above	15,354	0.3	1,935,101	10.1	126.03
Total	5,070,963		19,149,637		

出所：Census of Agriculture 1997/98, Ministry of Agriculture, Government of Pakistan

### 3) 農地開発

現在の土地所有制度の下では、貧困な土地なし層が土地を入手できる可能性は、経済的に全くない。また、農村集落の人口からの点からも分割することは、農地の過度の縮小となり、農業を基盤として生活することが困難となる。このようなことから、現政権が推進している国有可耕地を開墾し、貧困土地なし層に耕地を配分するという政策は、貧困解消のキーである。農地の面的拡大は、灌漑が更に必要となることであり、この点からは節水灌漑の推進や、灌漑施設の改修による現在の灌漑効率の改善を必要としている。パキスタンにおける農地開発の推進は必要であるとはいえ、灌漑の改善も同時に進めることが求められる。

パキスタンでは1980年代から農地開発が行われてきており、1982 / 1983年から1997 / 1998年までの14年間の開発面積は168万haに達し、その多くは私有地の開発であった。この間、灌漑施設の新設などの事業が実施され、新規開発農地は灌漑されてきたが、ほぼ同じ面積の農地が、過湿、塩害によって失われてきたため、灌漑水量の不足は起きなかった。また、この間に貧困土地なし層に対して農地が配分されてきており、その配分実績は1998 / 1999年に5万4,300家族に対して16万6,000haを配分した。

### 4) 耕地の荒廃

灌漑の普及に伴って農地では、地下水位の上昇に伴う農地の湛水、排水不良、更には土壌の塩類化などが発生している。ラホール付近の上バーリー・ドーアープ水路灌漑地域の地下水位上昇をみると、水路開通直後の1865年には地表下14m、1892年同9m、1925年同7.3m、1940年代同3mとなっている。現在、全国の灌漑地の16%にあたる246万haで地下水位が地表から1.5m以内にある。このような土地では、地表からの蒸発によって地表に塩類が集積し、土壌が塩類化、アルカリ化し、ついには耕作不能となる。インダス平原は地表勾配が極めて小さく平坦で、排水路が少ないため、排水は極めて悪いため、塩害で農耕不適になる土地面積が、新規の灌漑農地面積に匹敵するといわれている。

このような土地の荒廃に対して、地下水位低下対策、あるいは浸透低減対策が実施されている。管井戸によって地下水位を低下させるSCARP (Salinity Control and Reclamation Projects) 事業が1954年以来実施されてきたが、その効果ははかばかしいものではない。また、圃場レベルにおける水利用の改善を図り、末端用水路からの浸透を少なくすることも目的とする圃場水管理事業 (On-Farm Water Management : OFWM) も実施されている。水路からの浸透量を少なくする物理的な効果はみられる反面、水管理組織の活動が不十分で、水利用の指導・規制が行き届かないことに加えて、今まで以上に容易に取水できることから、農地からの全体の浸透量は低減されたかどうか疑問がある。

## 5) 灌漑施設

パキスタンにおける農業生産量は、インダス河流域の灌漑農地からの生産量が全体の80%以上を占める。インダス河流域では大河川から取水する大規模灌漑システムが発達し、およそ1,500万haの灌漑農地がある。しかし、パキスタンは国土の大半が乾燥 - 半乾燥気候に位置し、農業生産の中心であるインダス河流域では、年間降雨量が150mmを超えるところは少なく、降雨は年により変動が多い。一方、蒸発量は1,250 ~ 1,800mmと高く、農業にとって灌漑は必須である。一方、水源となる河川はインドとの間に結ばれたインダス水利協定により、インダス河、ジェラム河、チェナブ河に限られているため、水資源量に限界がある。

パキスタンの国家経済を支える農業生産は、灌漑に依存しているため、利用可能水量と水利用の方法により直接影響を受ける。農業における水需要は急速に増大しつつある一方で、水資源の開発可能性、あるいは現在の供給を維持することは、予想より早いペースで困難になりつつある。近年、特に10 ~ 12月から5 ~ 7月までのラビ期に水不足が一層深刻となりつつある。また、2001年のモンスーン期まで、過去3年間連続してパキスタンは過去最悪の少雨であり、パロチスタン州とシンド州では2001年の降雨は、平均の50 ~ 60%に過ぎず、インダス河水系の河川流量は過去の平均値の73%と、水資源量は年により大きく変動する。さらに、2002年3月には有効貯水量120億m<sup>3</sup>のタルベラダムが死水位に達した。

パキスタンの灌漑は、伝統的には河川表流水によるものとして、大河川沿いの氾濫水灌漑、サイラバ(一時河川に流れる雨期の出水を取水)、地下水を利用する井戸灌漑(ペルシャ井戸、カレーズ)がある。現在の灌漑は、インダス河水系の平原における大水路灌漑システム、及び地下水灌漑が主体で、灌漑面積の約70%、25%をそれぞれ占める。耕地面積2,204万haのうち、約1,800万haは灌漑されており、その水源は、779万haが水路灌漑、300万haは管井戸、674万haは水路 - 管井戸併用、47万haは浅井戸、その他となっている。

灌漑の歴史をみると、英国植民地時代の1817年以降、特に1850年代以降、パンジャブ州中心に灌漑の整備が進み、1870年頃から、近代的な永久構造物をもつ灌漑システムが建設されるようになった。インダス河流域には約1,400万haの灌漑農地があり、3か所の大ダム、19か所のバラージュ(堰)、12本のリンク水路(河川間を結ぶ水路)、43の灌漑システム、10万本以上の圃場末端用水路によって運営されている。これらのうち、1950年以降に建設された新しいシステムは、パンジャブのタウンサ、チャシュマの2バラージュから取水するシステム、シンドのグドゥ、コトリの2バラージュによるシステムのみである。パンジャブ州のシステムの大部分は、1930年以前に運営が開始された。

1905 ~ 1915 年に建設された三大幹線水路（上ジェラム、上チェナブ、下バーリー・ドーアープ）は 162 万 ha を灌漑し、現在も使用されている。また、1926 年から運営されているサトラジ川プロジェクトは、約 300 万 ha を灌漑している。シンド州のサッカー・バラージュのシステムは 1922 ~ 1930 年に工事がされ、幹線・支線水路の延長はおよそ 1 万 5,000km に達し、約 300 万 ha を灌漑する。このように、大灌漑システムの多くは、施設が利用され始めてから 50 年以上を経過し、老朽化が進んでいる。

地下水灌漑は管井戸（チューブウェル）が主体で、全国で 500 万 ha 近くが灌漑されている。管井戸はパンジャブ州に多く、その源泉は水路灌漑システムからの漏水が大部分を占めている。また、パロチスタン州では地下水灌漑が全灌漑面積の 40% ほどを占め、管井戸と伝統的なカレーズである。

パキスタンの灌漑システムは、100 年以上の歴史をもつ世界最大規模のシステムであるが、近代化されたシステムとはいいいがたい。管理は、依然として植民地時代の 1800 年代半ばに制定された水路法に基づいて管理がされており、灌漑局は水の配分に関して絶対的な権限をもつ。また、施設そのものの機能は供給主導であり、水利用者が必要としないときにも流量を弾力的に調整することは不可能である。また、1900 年頃の農業実態に合わせて水路が設計されているため、増加した水需要に対応できず、水路の適正な容量をはるかに越える流量を流し、水路の破壊がたびたび発生している。

供給主導システムとして発生する問題には、次のような例がある。灌漑地域の一部でかなりの降雨があると、農民は圃場に湛水することを恐れて、灌漑水路からの取水を停止しようとする。一方、灌漑水路は取入口で取水を停止するか、あるいは非常用放水路に放水するか、いずれかの方法をとらない限り越流して破壊するおそれがある。しかし、取入口は遠く、取水を停止しても 12 時間以上かかる。また、放水路はゲートが開かないため、使用できない。このため、灌漑地域で降雨があるときには、灌漑局では職員を各分水工に配置し、農民が分水工のゲートを閉鎖することを防ぐ。このため、分水工では降雨時には農民と灌漑局職員の間で必ず揉めごとが起きる。しかし、最終的には農民は、不必要な灌漑水を停止することはできない。これにより、水路は破壊から逃れられる。このような問題は、システムの改良をしない限り回避できないが、巨額の費用を要し、実施ができない状態である。また、水路の破堤により洪水がたびたび発生するが、水路の非常放水路は大部分が機能せず、また、水路には緊急用の止水ゲートも取り付けられていないことも原因している。

灌漑システムには、このような問題をはじめ、施設の老朽化に伴う問題、例えば取水堰の取水機能、非常用施設の不具合により、洪水時には堰の崩壊の危険にさらされるケース、100 年以上を経過し、パイピングにより肉視できない地下部分の浸食により、崩壊の

危険が迫っている分水工、落差工、チェックゲートなどの水路構造物も多い。

#### (4) 収穫後処理と流通

パキスタンにおいては、農作物の収穫後処理は全くといっていいほど行われていない。最近収穫後処理、流通について話題にされることが多くなっているが、これは、野菜と果物についての議論に限られている。パキスタン農業委員会の推定によると、収穫から消費されるまでの間に、収穫後の取り扱い、輸送、貯蔵、市場が不適当なため、野菜と果物の20～40%、あるいはそれ以上がロスとなっているといわれる。

パキスタンの農産物が市場において品質のよくない原因として、不適当な生産技術 - 収穫後の寿命を考慮しない収穫時期、肥料の選択の不備、病虫害に無頓着、不適当な収穫技術 - 推薦された取り扱いをしない、収穫時期が不適当、収穫時の取り扱い不良、収穫後の問題 - 温度調整をしない、収穫物を投げ下ろす、水分の凝縮による雑菌の繁殖、農産物の規格、品質による区別をしない、不適当な輸送と貯蔵方法、遠距離で時間のかかる市場などがあげられる。これにより、農産物の品質を維持するため、農産物の種類に応じて、異なる適当な収穫後処理を行う必要があると認識されてきている。

#### (5) 問題点

##### 1) 農業

作物生産部門は、土地所有、灌漑用水、湛水・塩害、農業生産技術、流通、研究・普及など、そのすべてに大きな問題を抱えている。大土地所有制が残り、土地所有は偏り、平均所有面積は3.8haであるにもかかわらず、所有面積が1haに達しない農民が27%を占め、75%の農民の所有面積は平均以下である。水資源に限界があり、政府は貯水池建設、節水農業の導入などによって利用可能水量を増加させようとしているが、農民はより多く灌水すれば収穫が増加すると信じて、有効利用とはほど遠い水利用実態である。必要以上の灌水、不適当な灌漑により地下水位は上昇し、排水不良、塩害など農地の生産性は低下の一途をたどっている。農業生産技術は、土地所有形態による偏りが多く、中小規模自作農の多い地域ほど、技術水準は高い。しかし、多くは肥料、優良種子などの供給体制の悪さ、古い栽培技術、伝統的作物への執着するなどの理由により、収量は極めて低い。生産地の多くの中小農家にとっては市場へのアクセスがないか、極めて悪く、生産者は市場の動向についての情報をもっていない。研究者のレベルは高いが、現場技術との乖離が大きい。農村地域では貧困層が多く、識字率、教育レベルが低いいため、研究成果は、仮に伝達されたとしても、優良種子、肥料が購入できない、伝統技術と異なる方法を信頼しないなどの問題がある。また、普及活動も農民との直接対話をするには人

員が限られており、文字による伝達に偏っており、字の読めない貧困層は普及の対象の外に置かれている。農業の現場の状況は、普及員、研究者にはあまり伝わらないため、新しい農業技術を広範に普及させることは困難がある。

パキスタン農業のもう1つの大きな要素である畜産部門は、農業生産額の40%弱を生産する。畜産部門はヤギ/ヒツジが7,500万頭、乳牛/牛は4,500万頭を数える。灌漑地帯以外ではヤギ/ヒツジの放牧が広範に行われ、灌漑地域では乳牛が飼育されている。しかし、灌漑のない地域の牧畜は、近年家畜数が飼育可能限界にまで増加し、旱魃時には大きな損害の発生する危険にさらされている。1998年以来続いているバロチスタン州を中心とする旱魃では、家畜は飼料と水の不足による斃死と病気による損害に加え、家畜の売り急ぎから価格は、10分の1に低下している。バロチスタン州では、家畜の値下がりに加え、出稼ぎ労賃が4分の1に低下したため、地域住民の購買力が低下し、住民は栄養不足と飲料水不足により、感染症など疾病に冒され、住民は生存に関わる深刻な状況におかれている。このような状況から、バロチスタン州を中心とする放牧主体の地域では、自然資源を有効に、かつ持続的に利用できる形態の畜産へと移行する必要がある。

農村地域には社会的問題がある。従来から土地のボスである大土地所有者が政治的影響力を行行使し、農業セクターは非常に政治の圧力を受けやすいセクターである。これにより、主要作物の価格維持政策、農業収入への非課税などの農業政策がとられてきた。しかし、現在の政府はIMF、世界銀行との協議に基づき、財源確保のための農業課税など構造改革を進めつつある。農業の発展には、農業技術ばかりでなく、貧困の解消を主眼に置いた農村社会全体の近代化を計り、社会システムを改善するための基礎となる教育をはじめ、医療、女性、環境なども重要な解決すべき問題である。また、農地改革の推進、農民組織の育成も進める必要がある。

## 2) 農業基盤

小麦、綿などの基幹作物生産量の約95%は、インダス川流域の灌漑農業地帯で生産されているが、老朽化した灌漑システムは倒壊の危機に瀕し、施設の管理運営は綱渡り的な運用操作技術でかろうじて保たれており、灌漑用水の供給は危機に直面している。パキスタンには大規模灌漑システムが16あり、1つのシステムが40万ha(日本では近畿、中国地方の全水田面積)から300万ha(日本全国の総灌漑面積に匹敵する)という大面積の農地を灌漑している。その施設は40年から100年以上を経過し、近年は生産に障害を与えるような事故が増加しつつある。堰の破壊という大事故が発生すれば、少なくとも灌漑面積の2.5%では、灌漑が数年間不可能となる。これより、少なく見積ってもGDPの1%以上の経済的影響、また、灌漑地の人口密度(375人/km<sup>2</sup>)から100万人オーダーの国内難民の発生という社会的影響が予測される。



灌漑に関して次のような問題がある。

新規の貯水池建設がされてこなかったこと。

非効率な水利用。

必要な時期に必要な水量が得られない。

運営管理費の不足と低い管理費徴収率。

水配分の不公平。

農地・排水に関しては次のような問題がある。

湛水面積と土壌塩類化面積の増加。

特定地域における過剰なポンプ揚水による二次的な土壌塩類化。

水質に関連する工場などの廃水。

組織上の問題として以下のような事項があげられる。

私的部門の参加がないこと。

水資源管理組織（各省庁、州政府などの政府機関）の能力の退廃。

総合的水系開発と水系管理の欠如。

洪水対策は技術レベルが低く、一元的に実施されていない。

水セクター、農業セクター、農村開発セクターの政策と戦略に連携がない。

事業が長期化し、工事期間の利子の重圧。

貧困とジェンダーに関する無関心。

水資源セクターの情報技術の不適当な利用。

現場との連携がなく、不適切で時代遅れの研究。

## 7 - 2 10か年計画・3か年開発プログラムにおける位置づけ

### 7 - 2 - 1 10か年計画

10か年計画において、公共部門は貧困削減と人材育成に集中的に取り組むことが明記され、貧困、人材育成、経済成長がキーワードとしてあげられている。農業セクターは農村部における就業機会を拡大し、農村における貧困を削減することを目標として、重要項目に位置づけられている。

#### (1) 農業セクターの問題点、戦略、プログラム

農業セクターの問題点、戦略、プログラムを表7 - 7に示す。パキスタン農業の問題点は、適地適作が行われていないこと、農産品輸入が多いこと、農産品輸出は特定のものに偏っていること、生産性が低いこと、流通が貧弱なこと、中小農家は資金不足であること、研究と現場が乖離していることなどである。このような問題を解決し、食糧自給の達成はもちろんのこと、価値の高い農産品輸出を実現することを今後10年間の農業部門の目標と

し、 農業製品の自給達成、食料供給の安定、 高価値農産物、果物、野菜の輸出拡大、茶、ミルク、油糧作物生産拡大による輸入量低減、 作物、畜産、水産の生産性向上と管理改善を行う。

上述の目的を達成するための具体的計画は、10 か年計画において以下のように示されている。

1) 水需要の少ない作物の導入

Irri 種の米作面積を制限し、綿、油糧作物、マメ類に転換し、サトウキビ地域はビートに転換する。作物生産最大化計画はディストリクトレベルで実行する。

2) 油糧作物、オリーブ、アブラヤシ、茶、ミルクの生産増により輸入を低減する。

3) 高価値作物、果物、野菜の生産を増強し、輸出を振興する。

4) 新技術、科学的農耕と進歩した管理技術を導入し、作物、畜産、水産の生産性の向上を図る。

5) 流通インフラを改善する。

6) 教育、研究、普及機関の質を改善するとともに、各機関の連携を強化する。

7) 中小農家への信用を拡大する。

8) 生産投入材の効率の改善、及び農家需要に応じた供給を進める。

9) 価格維持メカニズムによって農家収入の増加を図る。

10) 天水、河川沿い、山岳地域の開発を推進する。

11) 小麦生産性を向上させる。

12) 食用油の輸入低減のため、油糧作物の生産を増強する。

13) 農家の生産意欲を維持する小麦、コメ、サトウキビ、綿の価格維持政策をとる。

14) 肉、乳製品、水産物の輸出を振興する。

15) 国有地を貧困層に配分する。

16) 小規模農家の生産性向上と施設改善に必要な資金の特別貸付制度を採用する。

17) 作物生産性向上につながる水路の排砂により、水利用効率の向上を図る。

18) 作物、家畜の品種改良に焦点を合わせて新技術を開発する。

今後 10 か年の農業部門の実行計画は表 7 - 8 に示す。

## (2) 農業基盤サブセクターの問題点、戦略、プログラム

農業基盤サブセクターは、農業を支える重要なサブセクターであり、農村の貧困を解消し、農業生産の拡大、農産品輸出などの経済目標を実現するため不可欠である。農業セクターの成長を阻害する主要な要因として水資源(利用可能水量)の不足、及び農地の劣化があげられる。水資源対策として、10 か年計画では貯水施設の拡充により、新たに 74 億 m<sup>3</sup> を

確保すること、節水灌漑、末端用水路改修など効率的水利用の推進と、農地の均平化によって74億m<sup>3</sup>を節水することである。また、農地対策として、全灌漑農地の70%近くで湛水、塩害の問題があり、この被害を少なくし、被災した農地を復旧することも大きな課題である。

上述の問題を解決するため、以下に示す貯水施設の建設、灌漑施設の新設と改良、水利用効率の改善、地下水開発、排水改良、農地生産性回復、組織改革が必要とされている。農業基盤サブセクターの問題点、計画、実施計画に関する10か年計画は表7-9に示す。

#### 1) 貯水施設の建設

- a) 大規模、中規模ダム建設と水利用効率改善、及び節水を通じて水資源を保全して水不足を克服し、灌漑地域を更に拡大する。
- b) WAPDAによる水資源及び水力開発プログラム - vision 2025を基本に、直ちに実施可能なプロジェクトの関係者の合意形成を促進し、F/S調査を開始し、直ちに実施に移す。対象は、マンガラダム嵩上げ、ミラニダム、ゴマルダム、タル水路、その他の中小貯水池である。

#### 2) 灌漑施設の新設と改良

- a) 新灌漑システムを建設し、水資源の有効利用を実現する。対象はライニー・タール水路、カチ水路、大タル水路、CRBC揚水灌漑、パンジャブ州のバラージュ改修などである。
- b) 水の公平な配分を実現するため、各水路のリアルタイムの流量情報を得るようにする。このための流量測定施設と連絡システムを設置する。

#### 3) 水利用効率の改善

- a) 水保全対策を水路、圃場用水路の補修、改修、ライニングにより推進する。
- b) 衛星画像を利用して流域保全を実施する。
- c) 一時河川による灌漑地域（サイラバ、ロドコヒ地域<sup>69</sup>）において、環境にやさしい開発を推進する。

#### 4) 民間による地下水開発

- a) 管井戸の民間部門への移管推進、浅層地下水のモニターと管理、地下水モデル、その他の方法によって地下水を量的、質的に管理する。
- b) SCARP管井戸の運営管理を民間へ移管する。
- c) バロチスタン州全体、及びパンジャブ州の一部において地下水位観測を実施し、人工的地下水涵養によって浅層地下水を回復させる。

---

69. サイラバは降雨後の数時間から数日間のみしかない洪水出水を取水し灌漑する。ロドコヒは一般的に天水地域を指し、サイラバも含まれる。

## 5) 排水改良

- a) 工場などの廃水を環境に安全な方法で処理する。
- b) 総合的洪水防御及び洪水管理を実施する。
- c) 全国排水計画（NDP）による汚染源における廃水処理の実施、悪水のインダス水系外、あるいはインド洋へ排除を環境劣化のない方法で実施する。RBOD- はインダス河下流部から、直接海へ排水する。
- d) 圃場レベルの排水システム建設は、政府と農民組合（FA）が応分に負担し、推進する。
- e) 流量  $0.4\text{m}^3/\text{sec}$  以下の地表排水路は、管理運営を FA に移管する。
- f) 全国排水計画、圃場水管理計画、洪水制御計画のような総合的プログラムにより、事業を推進する。

## 6) 農地生産性回復

湛水、塩害、洪水から農地を守り、農地の生産性を回復する。

## 7) 組織改革

- a) 開発事業の主役として受益者の参加を促進する。
- b) 水部門組織の遂行能力向上と効果的な運営管理の実行を、機構改革、民間部門の参加、職員の能力向上によって実現する。
- c) 灌漑・排水事業に関連する政府機関において組織機構改革を実施し、灌漑・排水システムの計画、設計、建設、管理、モニターと評価を効果的に実施する。
- d) 建設途上の計画を優先的に取り扱い、完成させる。
- e) 進行中の洪水計画を徹底的に見直し、洪水防御対策は総合洪水事業計画に一本化する。

10か年計画に含まれる 7万5,000本の圃場用水路の改修と中小貯水池建設を達成することによって、利用可能水量は 1,662 億  $\text{m}^3$  から 1,812 億  $\text{m}^3$  に増加する。マンガラダム嵩上げ（37 億  $\text{m}^3$ ）、ヒンゴルダム、ゴマルダム建設（14 億  $\text{m}^3$ ）、ミラニダム建設（3.7 億  $\text{m}^3$ ）タル水路建設（20 億  $\text{m}^3$ ）も実施する。270 万 ha の湛水、塩害地には RBOD- などの事業で排水路を設置し、農地を復旧する。7万5,000本の圃場用水路の改良により、74 億  $\text{m}^3$  の水量が節約される。

表 7 - 7 農業部門：10 か年開発計画 - 2001 ~ 2011

課 題	戦 略	計 画
1．パキスタンに適する作物が栽培されていないこと	要水量の少ない作物の導入 綿及び小麦の栽培面積拡大 Irri 種のコメ栽培面積を縮小し、綿などへ転換 サトウキビ作付面積を縮小し、ビートへ転換 茶の栽培の拡大 オリーブ、アブラヤシの生産拡大 果物、野菜、花、タバコの生産拡大 ヒマワリ、ナタネ、カノーラの生産拡大	作物生産最大化計画 農民への技術伝達 圃場水管理計画 油糧作物開発計画
2．輸入品に代わる作物の導入	アブラヤシ、ヒマワリ生産拡大 国際価格に比べ高い国内生産価格の是正 茶生産への融資拡大と私企業の導入 ミルク集荷・加工工場の建設	アブラヤシ生産計画 オリーブ生産計画 紅茶生産計画 私的部門によるミルク加工工場
3．輸出志向の欠如	高価値作物、果物、花卉、香料作物の生産拡大 輸出市場の開拓 品質向上 輸出加工地域設置	園芸作物の研究開発強化 品質保証果樹幼木の供給 品質管理 保冷倉庫、加工、保存施設
4．低い生産性	作物 高収量品種の開発 改良種子 / 高収量種子の普及 適正な施肥技術導入 総合病害予防対策導入 農産物管理の改善	作物生産最大化計画 電子媒体、農業普及制度による情報の普及 総合病害管理計画 商品調整委員会 農業法人組織
	牧 畜 品種改良促進 高栄養飼料の開発普及 飼料作物、飼料の生産強化 飼料工場の設立 冷凍施設、粉ミルク工場の設立	家畜開発、品種改良管理計画 加工、流通施設改善
	水 産 養殖の拡大 海洋漁業の拡大 収穫後施設改善（冷凍、冷蔵、衛生管理）	養殖開発計画 漁港、輸出基地における衛生改善

課 題	戦 略	計 画
5 . 貧弱な流通施設	生産地 - マーケット道路建設 私企業による貯蔵施設の建設 等級 / 品質基準の設定 マーケット情報システムの整備 販売のための生産者組織の設立	食料・農業・牧畜省が準備する農産物流通計画に基づく私的部門による流通・販売の改善
6 . 研究・普及・教育部門の連携欠如	研究・普及・教育の連携強化 研究費の増額	食料・農業・牧畜省、州政府による開発計画
7 . 中小農家への信用供与の不足	小規模農家への融資 取扱い窓口の一本化 被災農家への救援	非開発予算による財源手当て 通帳を配布し、農業融資範囲を特定する

出所：Ten Year Perspective Development Plan 2001-11, Government of Pakistan

表 7 - 8 農業部門の 10 か年実行計画

1	食料自給を達成し、収穫前後のロスを少なくする農業部門の近代化促進。
2	パキスタン農業研究委員会 (PARC) と各州農業研究所、及び普及サービスを強化し、近代的農業の推進。バイオテクノロジー、遺伝子技術を最優先する。主要作物を高収量病虫害耐性品種とし、家畜の改良品種を開発する。
3	農業研究機関、普及所は農民をトレーニングし、知識と技術を向上させる。
4	州レベルの農業関連部局の協力と連携強化。
5	最新の研究成果を農民に伝えるため、テレビ、ラジオの利用。
6	貯水容量を増加し、旱魃による農業生産と食料供給の低減を避ける。
7	水資源に限界のある地域におけるドリップ、トリクル灌漑の導入による水利用効率の改善。
8	湛水と塩害防除、耐塩作物、耐塩農業の研究。
9	土地の平坦化と灌漑の導入により、放置された可耕地を開発。
10	国有地を、土地を保有しない農村貧困層に配分。
11	適切な肥料と微量栄養素の利用、優良種子、適切な作物保護、改良された農業管理技術の導入による農業生産性の改善。
12	中小農家に対し、農業信用制度を拡充し、必要な農業資材を購入可能とする。
13	肥料と農薬の粗悪品をなくすため、法を制定し、罰金を課する。
14	主要作物、果樹、野菜、油糧作物の保証された高品質種子を普及する。私企業による優良種子の生産と配布。
15	高品質作物の輸出を指向した農業の多角化。果実、野菜、花卉の輸出。私企業による加工、分別、梱包、保冷施設の建設を融資により促進。
16	茶の生産は長期融資制度を導入して、NWFP (北西辺境州) にて促進。
17	高等農業教育の教育内容を改善し、将来の需要に応える。
18	天水地域へ高収量耐乾性の作物、飼料作物を導入し、生産性向上と農民収入の拡大を図る。

19	農産品市場を農民が妥当な収入を得、消費者の日常のニーズに応えるよう改善する。小麦、綿、コメ、サトウキビに対する価格維持を採用。
20	ミルク、肉、畜産関連製品の生産拡大のため、畜産研究と普及を進める。飼料と飼料作物を改善し、家畜にバランスした栄養を与える。
21	養殖、海洋漁業の促進により、漁業生産の拡大。内水面漁業は既存の孵化場整備と研究強化により実施し、海洋漁業は基盤施設、設備、漁港管理を改善する。
22	農業法人制度を導入し、新技術導入、収量増大、産品加工、輸出市場、農畜産業を商業的に健全化する。これにより農地と灌漑水の利用を最適化し、高品質作物生産、果実、野菜、畜産、乳製品の競争力をつけ、加工、流通、貯蔵などを近代化して農産品を扱う。国有地を法人に長期に貸与し、農業開発銀行と商業銀行は、農業部門における投資を増大するため、農業法人に対して融資をする。
23	農産品調整委員会（CAB）を設置し、生産改善、流通、加工、輸出の政策、計画立案を援助する。CABは農民団体、流通、農業関連企業、政府機関により構成され、当面は、コメ、サトウキビ、園芸作物、畜産、水産、乳製品を対象とする。

出所：Ten-Year Perspective Development Plan 2001-11, Government of Pakistan

表 7 - 9 水部門 10 年計画（2001 ~ 2011）

課 題	戦 略	計 画
灌漑用水の不足 / 繰り返される旱魃	灌漑用水資源量の増大 現在の83MAF(1,024億m <sup>3</sup> )を2011年までに6MAF(74億m <sup>3</sup> )増大	貯水池建設：ゴマルダム(14億m <sup>3</sup> )、ミラニダム(3.7億m <sup>3</sup> )、マンガラム嵩上げ(38億m <sup>3</sup> )、クラムタンギダム(15億m <sup>3</sup> )、小規模ダム(3.7億m <sup>3</sup> ) 水路改修及び建設：カチ、ラビ、パットフィーダー、CRBC、ライニーノータル、大タル) ディレイアクションダム建設：ピシン、クエッタ、マストウン、マンガチャール流域の地下水涵養) 計画中の貯水池の調査と設計
灌漑施設の老朽化	農地開発、効率的水利用 2011年までに6MAF(74億m <sup>3</sup> )を節水	圃場用水路改良(圃場水管理計画) パンジャブ州バラージュ改修 地下水位制御：実施中のSCARP、管井戸を政府から農民団体へ移管 組織構造改革：州灌漑局を州灌漑排水公社、地域水利委員会、農民組織に機構改革

課 題	戦 略	計 画
湛水と塩害	2011年までに660万haを再生する	全国排水計画 インダス河下流左右岸排水事業 (LBOD/RBOD-、RBOD- によりインド洋へ直接排水)
4～5年ごとに発生する洪水	洪水制御及び防御	全国洪水対策計画 - 第2次洪水部門事業 マリーブグティヒルトレント対策: 盛土1,101km、築堤303個、ヒルト レント構造物70か所

出所：Ten-Year Perspective Development Plan 2001-11, Government of Pakistan

## 7 - 2 - 2 3か年開発計画

### (1) 農業セクター3か年計画

2002年から3か年のうちの開始すべき緊急課題として、以下の実行計画が提案されている。農業生産を増大するためには、前述のように農村社会の近代化からはじまり、農民個人の能力向上、技術の改善、農業を取りまく諸産業も含めた環境の改善が必要であり、時間を要することは明らかである。このような理由から、実行計画は農業のあらゆる分野にわたる諸課題を緊急課題として取り上げている。

#### 1) 肥 料

品質向上、供給適正化、利用方法改善

#### 2) 優良種子

公共、民間部門の協力による種子生産強化と配布拡大

#### 3) 病虫害予防

IPM 導入、農薬の品質向上、利用方法改善、国内における農薬生産増強

#### 4) 機械化

トラクターの増強、共同利用の推進、農業機械普及のため信用保証制度拡充

#### 5) 農業信用保証

投入資材、農業機械、灌漑施設と排水整備に対する融資の実施

#### 6) 辺境地域の開発

天水、河川沿い、海岸、砂漠、山岳、湛水、塩害地域の開発。耐乾性、耐塩性作物の導入。国有地の貸付実施

#### 7) 園 芸

果実、野菜、花卉の生産拡大と輸出増強



8) 油糧作物

国内生産量 60 万 t に対して輸入量 110 万 t の食用油の国内生産拡大 ( ナタネ、マスタード、カノーラ、ヒマワリ )、パームヤシプランテーション ( シンド、パロチスタン沿岸地域 ) 及びオリーブプランテーション ( NWFP、パロチスタン ) の設置

9) 茶栽培

NWFP で茶栽培の普及

10) 農業研究

農民が必要とする技術の開発。研究、教育、普及と生産現場の連携推進。パキスタン農業研究センター ( PARC ) は基本的、戦略的研究を行い、各州の研究機関では実用応用研究推進

11) 普及

研究と普及を連携し、最新技術を農民に伝達する。テレビの利用拡大

12) 農業教育

教育の質の改善。カリキュラム改訂

13) 価格維持政策

小麦、コメ、綿、サトウキビの価格維持

14) 流通

効率的流通の必要条件 ( 市場設備、運搬道路、分別と梱包、加工施設、市場情報 ) の整備、生産者協会による輸送、加工、貯蔵の集約化

15) 畜産

栄養価の高い飼料、病気予防、近代的飼育法の導入、改良品種開発、生体重量による価格決定

16) 乳製品

ミルクの集荷、及び冷蔵貯蔵加工施設の建設

17) 養鶏

飼料品質コントロール、病気予防、加工冷蔵保存施設の拡充、改良品種の導入

18) 水産

海洋漁業と養殖漁業の拡充、漁船の改良 ( 冷凍、冷蔵保存施設を含む )、エビ、魚類の養殖、養殖技術普及

(2) 水資源開発セクター 3 年計画

1) 灌漑

利用可能水量を増大すること、及び節水 / 水保全を推進し、必要な水量を確保する。

新貯水池建設などの対策には10～15年を要することから、3か年計画では節水対策を重点的に進める。

3か年の期間には、中小規模ダムの建設のほか、新水路建設、水路改修、補修、ライニング、ディレイアクションダム、チェックダムなどによる小規模灌漑スキームの建設を促進し、地下水利用（農民負担の浅井戸）、組織改革による運営管理の改善（州灌漑排水公社：PIDA、地域水利委員会：AWB、農民組合設立：FO）も進める。3か年計画の完了時には、利用可能水量が1億3,600万m<sup>3</sup>（0.11MAF）増加する計画である。

## 2) 排水及び農地開発

排水と農地開発は、湛水と塩害の低減を目的として、地下水位が地表から1.5mまでにある地域267万haにおいて実施する。塩類集積対策は、悪水の海への直接排除、及び地下水利用を制限して実現する。3か年計画の期間に、180万haの復旧を実現するため、インダス河下流左岸排水事業（LBOD）改修、インダス河右岸下流排水事業（RBOD）建設、排水計画 - 、全国排水計画（NDP）、スワビSCARPの下で、660本の排水井戸、3,000本の管井戸の民間移管、1,954kmの排水路の建設と改修、暗渠排水11万7,395haを実施する。また、地下水管理、NDPの全面的再検討を行い、排水事業マスタープランを策定する。

## 3) 圃場水管理計画（OFWM）

OFWMでは末端圃場用水路の改良、圃場の均平化、水利組合（WUA）の設立、展示圃場の設置によって、灌漑用水の水路と圃場における灌漑水の損失を少なくする。さらに、天水に頼る農地において灌漑を充実する。末端圃場用水路の改修は、費用の55%を農民が負担することで、最小の費用で水の損失が防止できる手法〔1,233.5m<sup>3</sup>/sec（1AF）の節水費用1万2,000ルピー〕である。10年間に7万5,000本、3年間では1万5,000本の末端圃場用水路の改修を行う。計画、財源確保も州農業局（ADP）が行う。

## 4) 洪水制御／防御

洪水とヒルトレントにより、私有財産と公共施設への膨大な損失が発生しているが、事業計画が錯綜しているため、全面的に見直す。

## 7 - 3 他ドナーの支援動向

### 7 - 3 - 1 国際機関

#### (1) 世界銀行

世界銀行では、パキスタンに対して1952年以来貸付／融資を行ってきた。そのプロジェクトの数は200を超える。農業部門に対しては、1952年農業機械プロジェクト以来、57のプロジェクトが実施されてきた。その分野は、灌漑、地下水、排水、水管理などの水と農地

に関する分野のプロジェクトが 29 件と最も多い。世界銀行側は、受益者である農民が主体的に灌漑施設の運営管理を行うことを目標として、水管理組織の強化、灌漑 / 排水施設の民間による管理の推進などを中心に援助しており、パキスタン側はパンジャブ州を中心とした灌漑施設改修プロジェクトを要請したが、採択に至っていない。1990 年以降に認可されたプロジェクトは、水管理、排水、探井戸の民間への移管、灌漑管理組織強化など、排水を含めた水管理中心に援助がされており、建設、改修など物理的な施設を対象とするプロジェクトは、1 件にとどまる。1990 年以降に認可されたプロジェクトを表 7 - 10 に示す。

表 7 - 10 世界銀行の融資による農業分野のプロジェクト (1990 年以降)

プロジェクト名	融資額 (百万ドル)	認可日
NWFP On-Farm Water Management Project	21.35	6/12/01
National Drainage Program Project	285	11/4/97
Punjab Private Sector Groundwater Development Project	56	7/11/96
Balochistan Community Irrigation and Agriculture Project	26.7	9/26/95
Punjab Forest Sector Development Project	24.9	6/20/95
Nara Canal Command Institutional Development Pilot Project	0 (融資は別機関)	12/21/94
Fordwah Eastern Sadiqia (South) Irrigation and Drainage Project	54.2	7/2/92
Scarp Transition Project (02)	20	6/4/91
On-Farm Water management Project (03)	83.6	5/21/91
Agricultural Research Project (02)	57.3	6/12/90
Agricultural Credit Project	150	6/12/90

出所：The Project Database, World Bank

## (2) アジア開発銀行

アジア開発銀行 (ADB) は 1966 年以来、パキスタンにおける 192 のプロジェクトの融資をしてきた。2000 年末において 51 のプロジェクトが進行中である。パキスタンではプロジェクトの進捗が遅く、プロジェクトの完了が遅延されることが多いため、このように多くのプロジェクトが現在も進行中となっている。

ADB は融資の中心目標を貧困解消と環境管理に置いている。ADB が農業分野で融資したプロジェクトのうち、現在進行中のものを表 7 - 11 に示す。ADB によるとパキスタンの貧困層 3,600 万人のうち、70% が農村に居住しており、小規模農家、土地なし層を対象とする融資を含む農村地域における総合的地域開発プロジェクトが、貧困解消に有効な手段とされている。また、非農業収入が低収入層、土地なし層、小農の収入の多くを占めることから、これらをプロジェクトに包含することが有効であるとしている。このような観点から、ローンプロジェクトは農民主体の組織結成、組織の能力強化などに重点が置かれている。

表7 - 11 現在実施中のADB融資農業プロジェクト

プロジェクト名	タイプ	プロジェクトコスト (百万ドル)	認可日
Agriculture Policy Reform	ローン	2.0	15 Mar 1999
Agriculture Sector Program Loan II	ローン	348	15 Mar 1999
NWFP Barani Area Development – Phase II	ローン	69	1 Mar 1998
Micro finance Sector Development Program	ローン	92.5	1 Jun 1997
Malakand Rural Development	ローン	62.9	1 Mar 1996
Punjab Farmer Managed Irrigation Project	ローン	12.7	1 Mar 1995
FATA Rural Development	技術協力	0.70	12 Sep 2001
Additional Preparatory Work on the Sindh Rural Development	技術協力	0.15	5 Jul 2001
Agriculture Sector Program Sindh Rural Development	技術協力	0.35	15 Mar 1999
Sindh Rural Development	技術協力	0.80	1 Jul 1998
Punjab Water Sector Development Project	技術協力	0.15	16 Jun 1999
NWFP-Barani Phase II	技術協力	0.50	1 Mar 1998

出所：ADB HomePage > Project > Project Profile > Pakistan

### (3) 国連機関

パキスタンには13の国連機関が事務所をもっているが、農業部門に関連した活動を行っているのは国連食糧農業機関(FAO)、国連開発計画(UNDP)、世界食糧計画(WFP)である。

FAOは、食糧と農業に関する技術援助を行っている。パキスタンにおいては52年にわたり活動してきており、その間に225のプロジェクトを実施してきた。プロジェクトは、農業、漁業、畜産、農村開発、自然資源管理、組織強化、人材育成など、農業の発展のキーとなる分野にまたがる。現在、FAOは食糧の安定供給に焦点を絞っている。国家レベルの持続性をもつ食糧保障と貧困削減に関する政策支援を行っている。パンジャブ、シンド、北西辺境州において、小農が参加した食糧を増産するプログラムが進行中である。

UNDPは、過去のパキスタンにおける経験から、(1)貧困、社会的弱者を最優先対象、(2)貧困と環境、(3)良い統治、(4)ジェンダー、(5)都市貧困層、(6)地方自治(州、郡政府)、(7)国民のためのプロジェクトを考慮して援助を行っている。重点分野は、良い統治、ジェンダー、持続的な生計手段である。プロジェクトは、(1)能力開発、(2)連携強化、(3)人的、物的資源の活用、(4)支援活動の援助という4項目を必ず含めることにしている。

農業に関連するプロジェクトは、持続的な生計手段の確保の面から進められており、湛水/塩害地復旧プロジェクト(オーストラリアと共同)、バロチスタン地域開発プログラム、アザドカシミール地域開発プロジェクト、北方地域地域開発プロジェクト、農薬の合理

的使用戦略 / 政策、2つの貧困削減プロジェクトなどが実施されている。

WFPは1968年からパキスタンにおいて活動を行ってきた。近年は、貧困層のなかでも最も弱い、農村部の食糧を満足に得られない女性とその子供に対する食糧援助を行っている。また、農村女性が自立できるように技術を身に付ける手助けも行っている。この活動は、世界銀行やADBの活動と同一の路線を進んでいる。

### 7 - 3 - 2 二国間援助

農業分野において継続的な二国間援助を行っている国は、オーストラリア、ドイツ、スイス、カナダがある。

オーストラリアの援助は、2000～2001年度は農村開発関連援助が総額の33%あり、パンジャブ州において、耐塩性植物を住民参加で植樹し、湛水地及び塩害地の復旧をはかるコミュニティ開発を実施した。また、農業研究に関する援助も行った。

ドイツはドイツ技術協力公社(GTZ)を通じて援助を実施している。パキスタンにおける援助の重点は、農村開発をはじめ、初等教育、職業教育、エネルギー、環境、社会開発の6分野である。農村開発分野では、4プロジェクトが実施されており、北西辺境州におけるマルダン総合農村開発、シラン・カガーン林業プロジェクト、パンジャブ州における畜産酪農省強化計画、及び北方地域におけるアストール自立推進計画が進められている。

スイスは、援助のパートナーとしてNGO及び関係者団体、国際機関、世界銀行、ADBに加えて、北西辺境州政府と連邦政府の一部としている。援助重点三本柱は、林業、園芸、灌漑分野を対象とした自然資源の持続的管理、中小企業と職業教育、人権と教育である。

カナダは、貧困の差別の解消、経済の復興、環境の回復、民主主義と人権の強化、BHNの実現、良い統治、インフラ、エネルギー、輸送、農業の発展の面から援助している。農業 / 農村開発に関しては、北西辺境州において2つの農村開発プロジェクトが実施されている。これらはNGOを通じて実施されている。

このほかに、中国、クウェート、ニュージーランドなどが不定期に農業、農業基盤分野に援助を行っている。また、英国は、現パキスタン大統領の施政方針のうち、(1)経済の復興と投資意欲の復活、(2)草の根レベルへの権力委譲、(3)すべての機関、組織における説明責任の3点について重点的に支援し、農村地域におけるコミュニティレベルの組織強化が、プログラムに組み入れられている。米国は法律によってパキスタンに対する援助が止められていたため、NGOを通じて目立たない形の援助が行われてきたことから、農業、農村に対する援助は、最近まで実質的に行われてこなかった。

### 7 - 3 - 3 NGO

パキスタンにおいて、農業分野での活動を主とする NGO は、150 団体ほどであると推定される。一部の NGO は、国際機関、各ドナーからの資金を用いて事業を実施している。全国的に満遍なく NGO は活動しているが、特にシンド州、北西辺境州に多い。

パキスタンの農村地域における NGO の活動は、農村地帯には行き届かないか、極めて不足している行政によるサービスを代行している。このため、事業内容は、農村地域における貧困削減、生活環境、生産、防災など、多岐にわたる分野の活動を行政に代わって実施しているといっても過言ではない。具体的には、災害時の緊急援助、マイクロクレジット、環境 / 衛生、人材育成、保健医療、家庭内手工業、畜産振興、女性の参加 / 自立、職業訓練、コミュニティ水道、コミュニティ組織、持続的農業、バイオガスなどが実施されている。

### 7 - 4 我が国の援助実績

我が国はパキスタンに対して、1961 年度より有償資金協力を、1970 年より無償資金協力を実施してきた。そのうち農業関係の実績は、表 7 - 12 に示すとおりとなっている。初期には、肥料、農薬などに関する援助が有償で実施されたが、1977 年以降は無償の食料増産援助によって、1,000 台を超える数のブルドーザーが供与され、農地造成に活躍している。なお、このブルドーザーの供与は、1990 年代に入り一般無償の範疇に移された。無償資金協力では、1984 年より地下水開発用リグの供与、1987 年からは農村開発事業、1993 年には天水地域の水資源開発が実施された。有償では 1990 年代に入り、世界銀行、ADB などが実施してきた末端灌漑水管理計画 (OFWM) にバロチスタン州を対象として融資、1996 年には全国排水計画 (National Drainage Programme) に対して、OFWM と同様に世界銀行などと協調融資した。

これらの有償、無償資金協力は、1998 年パキスタンが実施した核実験のため、有償、無償とも停止した。

1980 年代以降の我が国の援助は、基盤整備の分野に重点が置かれてきており、初期には農地造成用ブルドーザー、80 年代中期からは灌漑分野の地下水開発がはじまり、その後、大規模灌漑システムの周辺における水資源開発、大規模水路灌漑施設の改修、建設の方向にシフトしてきた。

また、表 7 - 13 に農業開発に関する開発調査を示す。7 件の調査が実施されてきたが、灌漑分野に限られている。

表7-12 我が国のパキスタンに対する政府開発援助実績（農業関係）

年度	有償資金協力	無償資金協力
1966	第5次円借款（特殊鋼工場計画、肥料、農薬等）108.00億円 第6次円借款（セメント工場計画、機械及び設備、肥料等）108.00億円	
1967	第7次円借款（肥料工場計画、機械及び設備、肥料等）108.00億円	
1968	第8次円借款（肥料工場計画、機械及び設備、肥料等）108.00億円	
1969	第9次円借款（肥料工場計画、機械及び設備、殺虫剤等）108.00億円	
1970		食糧援助 2.52億円
1977		食糧増産援助 6.00億円
1978	農地開発等 40.00億円	食糧増産援助 15.00億円
1979		食糧増産援助 19.00億円 沿岸漁業開発計画 4.00億円
1980		食糧増産援助 25.00億円
1981		食糧増産援助 27.00億円
1982		食糧増産援助 28.00億円
1983		食糧増産援助 29.00億円 農業市場間道路建設整備計画 20.00億円 地下水開発計画 8.00億円
1984		食糧増産援助 29.00億円 地下水開発計画 13.30億円
1985		食糧増産援助 29.00億円 地下水開発計画 9.37億円
1986		食糧増産援助 27.00億円
1987		食糧増産援助 25.00億円 地下水開発計画 22.73億円 ナシラバード農業開発計画 3.96億円
1988	第24次円借款 農村電化計画	食糧増産援助 18.50億円 食糧援助 10.00億円 ナシラバード農業開発計画 16.68億円
1989		食糧増産援助 18.00億円 イスラマバード農業総合開発計画 18.58億円 地下水開発計画 5.50億円
1990		食糧増産援助 15.00億円 イスラマバード農業総合開発計画 12.54億円 地下水開発計画 5.01億円
1991	第27次円借款 末端灌漑水管理計画 82.30億円 農業開発金融計画 100.00億円	食糧増産援助 15.00億円 地下水開発計画 5.97億円 植物遺伝資源保存研究所設立計画 15.67億円
1992		食糧増産援助 13.50億円 バンジャブ州農地開発計画 18.09億円
1993	第28次円借款 農村振興道路建設計画 114.68億円 マリル川流域農業開発計画 2.06億円	全国乾燥地域地下水開発計画 6.79億円 パロチスタン州農地開発用機材整備計画 19.64億円 ミタワン地区流域保全灌漑開発計画 4.87億円 パロチスタン州沿岸漁業振興計画 4.14億円 食糧増産援助 13.50億円
1994		北西辺境州地下水開発計画 7.91億円 ミタワン地区流域保全灌漑開発計画 4.56億円 食糧増産援助 11.00億円
1995		パロチスタン州地下水開発計画 12.27億円 ファイサラバード農業大学教育機材整備計画 9.02億円 食糧増産援助 9.50億円
1996	第31次円借款 全国排水路整備計画 108.32億円	食糧増産援助（農業機械） 9.50億円
1997		ミタワン地区流域保全施設建設機材整備計画 4.45億円 食糧増産援助 6.00億円

出所：我が国の政府開発援助 ODA 白書 1996、1999 外務省経済協力局

表 7 - 13 1990 年以降に実施された農業開発関連の開発調査

年 度	題 名
1991 - 1992	D.G. カーン地区灌漑開発調査
1993 - 1995	チャシマ右岸揚水灌漑計画実施調査
1996 - 1997	地下水涵養ダム計画調査
1996 - 1997	パンジャブ州支線水路改修計画調査
1997 - 1998	タウンサ堰灌漑システム改修計画調査
1998 - 2000	ムンダ多目的ダム計画調査

出所：我が国の政府開発援助 ODA 白書 1999 外務省経済協力局

## 7 - 5 課題、援助ニーズ

### 7 - 5 - 1 農業セクターの課題

7 - 1 に述べたように、農業セクターには多くの課題がある。これらの根本には、土地所有の偏りと農村社会の封建的体質という農村の問題あり、この 2 大問題は、単に農業セクターの努力のみでは解決できない。大土地所有は、他方では土地をもたない貧困層を生み、貧困な人々に資本はなく、封建的社会は貧困者の教育を受ける機会や情報に接する機会を制限し、現状を改善する意欲すらなくしている。農政を担当する政府職員の多くは、出身母体が大・中農層であり、貧困層が多数を占め支えている農業の実態を必ずしも熟知しているわけではない。図 7 - 1 に示すセクターの課題は、図中の下部ほど基本的な大きな問題であり、解決が困難である。しかし、政策立案者にはあまり深刻な問題ととらえられず、むしろ上部に位置する技術的な未熟さを当面する課題として、行政面から対応する傾向が強い。このような行政の対応自体が大きな課題であり、改善の必要がある。

より具体的な当面する課題の詳細を表 7 - 14 に示す。農地、灌漑などの生産基盤、種子、肥料など投入材、農民の技術、収穫後処理と流通、農村信用、普及と研究など、大部分は農業省の取り組みだけで相当の成果が期待できる事項であるが、課題は多岐にわたり、どの分野を優先的に解決すべきかが困難な課題である。



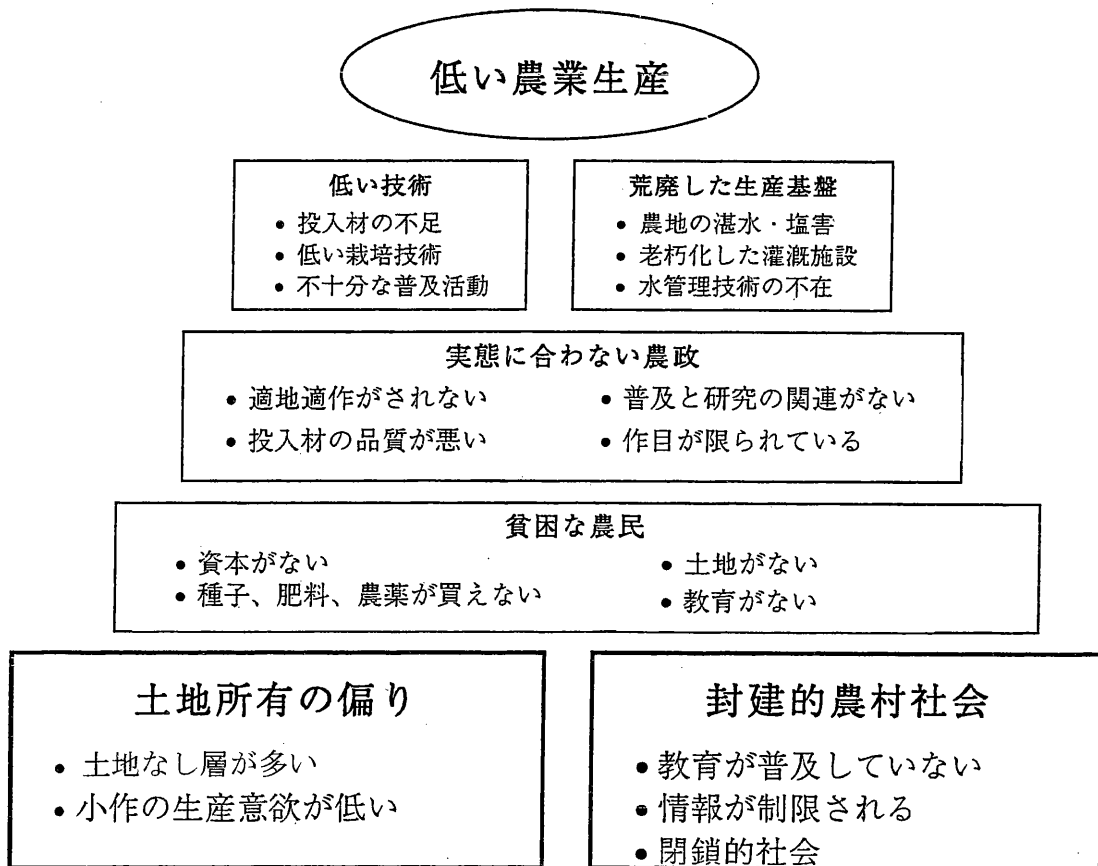


図7 - 1 パキスタン農業セクターの問題

パキスタン政府は、既存農業の体質を変え、生産性向上をよ図るため、既に述べた課題を別の面から解決する方策として、農業法人制度 (Corporate Agriculture Farming) を導入し、農業分野にも民間資本の導入を拡大しつつある。農業法人制度は、100%外国資本を認め、経営面積は無制限、国有地の取得、あるいはリース (50年) 可能、農業資材、機械など国産品のない品目は、無関税などのインセンティブを設けて外国民間資本の農業投資を期待している。また、種子の生産、販売、流通施設整備、灌漑施設の改善などにも、民間資本の参加を促進している。

表 7 - 14 農業セクターの課題

分 野		課 題
投入材	種 子	品質が悪い。 配布システムがない。 供給量が不足している。
	肥 料	窒素肥料以外は入手困難。 低品質である。 供給量が不足している。
	農 薬	低品質である。 価格が高い。
施肥技術	施肥技術	土壌条件、作物の違いを考慮しない。
	病虫害予防技術	予防技術が普及していない。 病虫害の種類が特定されない。
	栽培技術	栽培品種に多様性がない。 適地適作がされていない。 優良種子が使用されない。 作物に関する情報がない。 栽培技術に関する情報がない。
栽培技術		中小農家は融資を受けることが困難（制度ができたばかり）、 旱魃などの被災時に融資するシステムがない。
生産基盤	農 地	排水施設が未整備である。 湛水・塩害により放棄された農地が多い。 農村戸数の約 50%が土地なし層である。
	灌 漑	施設が老朽化している。 灌漑効率が低い。 農民が水管理方法を知らない。 圃場水管理の技術がない。
普及・研究		現状にあった技術開発がされていない。 技術開発の成果が農家に普及しない。 普及対象農家は、読み書きのできる富裕な自立農家である。
収穫後処理		収穫物の保存施設がない。 収穫物の加工技術がない。
流 通		主要作物の流通システムは、政府が管理している。 他の作物の流通システムはない。 仲買制度が発達していない。運搬手段が少ない。

## 7 - 5 - 2 援助のニーズ

パキスタン政府の示す農業、及び水セクターの計画を表7 - 15に示す。パキスタン農業の抱える課題は、個々の農民の栽培技術から大規模灌漑システム、あるいは行政システムまで広範囲にわたり、計画はすべての分野について重みづけされないままに示されているが、実際に必要な対策はすべて含まれている。

パキスタン連邦政府農業省及び水利電力省は、表7 - 15に示した計画を2001年からの10か年の政策目標としており、このうち緊急を要する事項は、3か年計画として最大限の予算措置が講じられ実施されつつある。

一方、調査団が現地調査において聞き取りをした結果は、表7 - 15に示された計画内容とは相当異なる。この理由は、農業、水セクターは制度上、州政府が主体的に計画、実施する事項であり、10か年計画を策定した連邦政府と州政府の立場の間には、農村、農業の現状認識に差があるためである。今回の調査ミッションに対しては、連邦農業省、州政府農業局は、いずれも日本政府のみに対する要請ということ意識し、過去に実績のある事柄に要請項目を限定しているように感じられた。

図7 - 2は、直接農業生産性の向上に寄与する図7 - 1の上部に位置する要因を中心として取り出したものであり、これらは農業省の管轄範囲の比較的取り組みが容易な項目である。これらの項目のうちでも、図中に太い黒枠で囲った要因、すなわち投入材の改善、生産基盤整備、流通改善は、農村社会や土地所有などの問題を避けることが可能であり、また、個々の農民の直接の努力を必要とせず、政府機関、あるいは民間部門が主体的に関与、実行することによって、一定の期間内に事業効果が明確に示されると期待できる分野である。しかし、物理的な対策が主体となるため、相当の資金が必要となる。一方、図中の二重線で囲った要因は、個々の農民、あるいは政府職員、政府組織など人的・組織的要素がより強く、事業の推進、あるいは効果を左右し、一定期間で明確な事業の成果が示されるかどうかは未知数である。

調査団は、連邦政府及び州政府から聞き取りを行い、数多くの事業の要請を受けた。調査団に示された州政府の要請は、農地造成に使用するブルドーザー、地下水開発のためのリグ、灌漑施設維持用機材、小規模ダム建設などが主たる要請であり、パキスタン側のニーズは、大部分が基盤整備に集中している。これらは、いずれも現場で当面する問題解決に必要な事項であり、州政府が資金の不足によって問題解決ができない現実が示されている。流通に関しては、全般的、概論的議論ののち、全体にわたる研究が必要という、全く具体性を欠く流通分野の援助が要請され、パキスタンにおける流通分野の未発達の様子が示された。一方、農業セクターの根本問題、例えば水管理組合の運営強化、農民の組織化などに関する要請は数件あったのみであり、援助をする側と援助を受ける側の認識には、大きなずれがあると判断された。

表7-15 農業/水セクターの計画 (パキスタン政府)

事業	項目	事業目的	事業内容	計画	担当官署		
支援サービス	投入材	開発・普及	優良種子開発	ハイブリッド種子開発	農業省		
				優良種子保障	農業省		
				バイオテクノロジー利用	農業省		
				マンセラ茶研究開発計画	農業省		
				園芸作物開発計画	農業省		
				オイルバーム開発計画	農業省		
			肥料開発/製造	施肥効率向上計画	農業省		
	栽培技術	技術開発・伝達	栽培作物種の増大 新品種の栽培	油糧作物開発計画	農業省		
				ビート栽培普及計画	農業省		
				茶栽培導入計画	農業省		
				香料作物、薬用作物導入計画	農業省		
				オリーブ栽培計画	農業省		
				オイルバーム栽培計画	農業省		
				病虫害予防技術の開発	総合病虫害予防計画 輸出作物農業検査計画	農業省 農業省	
	水管理(節水農業)	OFWM	農業省				
	機械化	作付け・移植機械化計画	農業省				
	貸付	制度改革	中小農への貸付拡大・サービスの改善	貸付枠拡大	ADBP		
人造り	普及	栽培技術・投入剤の利用技術の普及	新技術、新品種の普及(地域差がある)	農業サービスセンター設置	農業省		
				作物収量最大化計画	農業省		
				研究普及協力計画	農業省		
				作物、家畜統計改善計画	農業省		
				農業共進会振興計画	農業省		
生産基盤の確保	土地資源	農地拡大	未利用地の農地化	国有地農地化計画	農業省		
				乾燥地開発研究	農業省		
				未利用可耕地利用計画	農業省		
				天水農業振興計画	農業省		
				乾燥地果樹振興計画	農業省		
				土壌水試験所建設計画	農業省		
				乾燥地放牧振興計画	農業省		
				農地再整備(排水改良、塩害除去)	全国排水計画	Left Bank Outfall Drain	水利電力省
						Shorkot Kamalia (Saline)	水利電力省
						Right Bank Outfall Drain (RBOD-II)	水利電力省
						州を跨る基幹排水計画	水利電力省
						小規模排水計画	水利電力省
						洪水セクター計画	水利電力省
						緊急洪水対策	水利電力省
	北方地域洪水対策	水利電力省					
	全国排水計画	水利電力省					
	Hamal Lake Project (Sindh)	水利電力省					
	脱塩処理計画	農業省					
	水資源確保	灌漑施設整備	既設灌漑システム整備	SCARP	SCARP Gojra Khewra Phase-II	水利電力省	
				管井戸設置計画	水利電力省		
				OFWM	Fordwah Sadiqia 改修	水利電力省	
					Upper Rechna 改修	水利電力省	
					パンジャブ灌漑施設改良計画	水利電力省	
					パンジャブバラージュ改修計画 I	水利電力省	
			パンジャブバラージュ改修計画 II		水利電力省		
			Pat Feeder Canal 改修	水利電力省			
			新規灌漑システム建設	各州における OFWM	農業省		
Chashma Right Bank Canal				水利電力省			
Greater Thal Canal				水利電力省			
Sehwan Barrage Complex				水利電力省			
Kacchi Canal project				水利電力省			
First Chashma Right Bank Canal Lift	水利電力省						
Rainee canal	水利電力省						
貯水量増大	大ダム建設	Gomal Zam Dam (Water Shortage)	水利電力省				
		Raising of Mangla Dam	水利電力省				

事業	項目	事業目的	事業内容	計画	担当官署
				Mirani (water shortage)	水利電力省
			中小規模ダム灌漑システム建設	天水地域小規模ダム灌漑計画	水利電力省
				Kuram Tangi Dam	水利電力省
				Akhori, Dhok Pathan and Sanjwal Dams	水利電力省
				Kundal Dam & Naryab Dam in NWFP	水利電力省
				Changhoz Dam in Karak	水利電力省
				Gaj Dam (Sindh)	水利電力省
				Mol Dam (Karachi Malir District)	水利電力省
				Satpara Dam Multipurpose Project	水利電力省
				その他の灌漑	ヒルトレント灌漑計画
			調査、測量、その他		水利電力省
流通	インフラ整備			農産物輸出インフラ整備計画	農業省
				流通改善計画	農業省
				植物検疫施設改善計画	農業省
				動物検疫施設改善計画	農業省
	加工			畜産品品質向上計画	農業省
				果物野菜収穫後処理改善計画	農業省
貯蔵			果物野菜輸出用コールドチェーン振興	農業省	
			農産物輸出業振興計画	農業省	
水産				海洋漁業振興計画	農業省
				内水面業振興計画	農業省
畜産				畜産開発計画	農業省
				イスラマバード獣医学研究所計画	農業省
				牛疫根絶計画	農業省
				家畜飼料開発計画	農業省
				畜産品・水産品検査所	農業省
				輸出ウール品質向上研究	農業省

注) Ten-Year Perspective Development Plan 2001-11, Government of Pakistan より作成

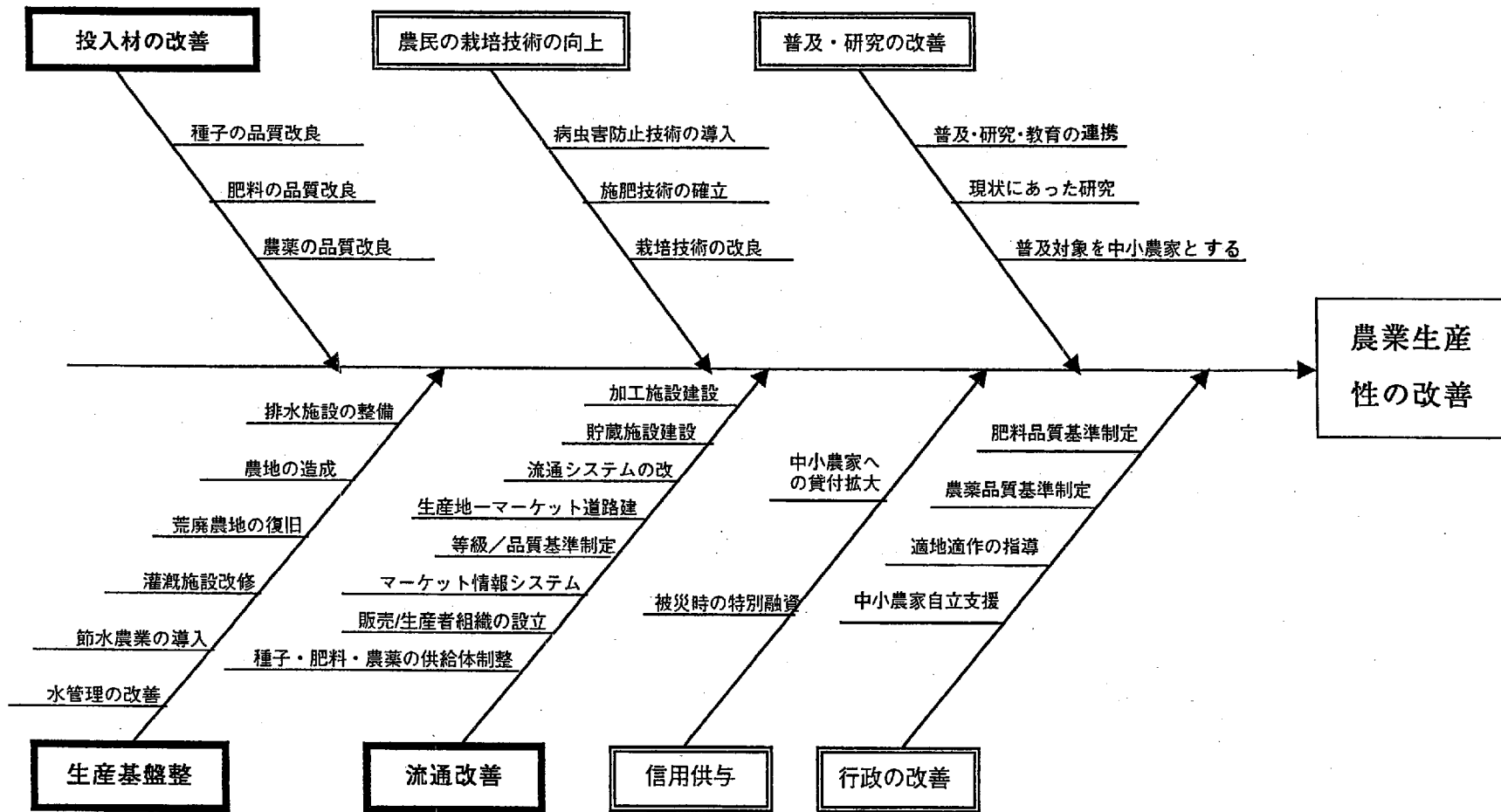


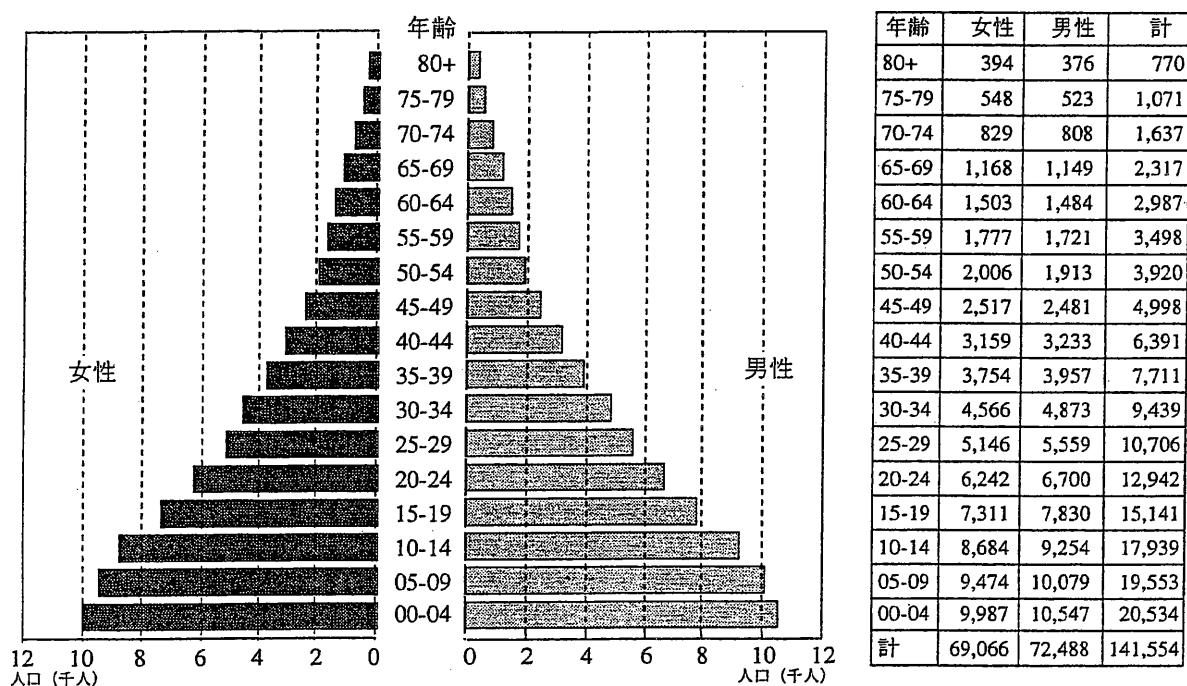
図 7-2 農業生産性向上に必要な要因

## 第 8 章 保健医療

### 8 - 1 保健医療分野の現状

#### 8 - 1 - 1 人口動態

パキスタンは世界で 7 番目に人口が多い国であり、国連人口調査局の統計によれば、1960 年代以降現在までの人口増加率は、各 10 年間ごとの平均で常に 2.5% を上回り、2000 年現在、総人口は 1 億 4,000 万人と推計されている。図 8 - 1 の人口ピラミッドが示すとおり、15 歳未満が総人口の 50% 以上を占め、少なくともこれら若年層が産出可能年齢に達するまでは人口増加が続き、2050 年には 2 億 6,000 万人に達すると予測されている。



出所：国連人口調査局

図 8 - 1 年齢別人口構成（2000 年）

表 8 - 1 パキスタン及び近隣国の主な人口指標（2000年）

	総人口 1,000人	粗出生率 人口 / 1,000	粗死亡率 人口 / 1,000	年間増加率 %	平均余命 歳	乳児死亡率 出生 / 1,000	合計特殊出生率 女性1人当たり
スリランカ	9,493	17	6	0.9	71.8	17	2.0
インド	1,014,004	25	9	1.6	62.5	65	3.1
バングラデシュ	129,694	25	9	1.6	60.2	72	2.9
パキスタン	141,554	32	10	2.2	61.1	82	4.6
ブータン	2,005	36	14	2.2	52.4	111	2.9
ネパール	24,702	34	10	2.3	57.8	82	4.6
アフガニスタン	25,889	42	18	3.5	45.9	149	5.9

出所：国連人口調査局

パキスタンの出生率、及び死亡率を近隣諸国と比較すると、粗死亡率はインド、バングラデシュとおおむね変わらないが、粗出生率は、両国の人口1,000：25に対してパキスタンでは1,000：38であり、年間増加率も高い。また、パキスタンでは、女性が一生の間に産む子供の数を表す合計特殊出生率（Total Fertility Rate：TFR）、1歳未満児の死亡率（乳児死亡率。Infant Mortality Rate：IMR）及び5歳未満児死亡率（Under 5 Mortality Rate：U5MR）のいずれも高く、多産多死の傾向にある。

パキスタン政府が国勢調査（1998年）の結果を基に公表している各州の人口は、表8-2のとおりであるが、州別にみると、パンジャブ州に人口が集中する一方で、最も面積が広いバロチスタン州では人口密度が20人/km<sup>2</sup>に満たず、人口分布に偏りがある。また、農村と都市の人口比率は全国（NA、AJK除く）で67：33、イスラマバード首都圏で34：66であるが、農村部よりも都市部で更に人口が集中し続ける傾向にある。

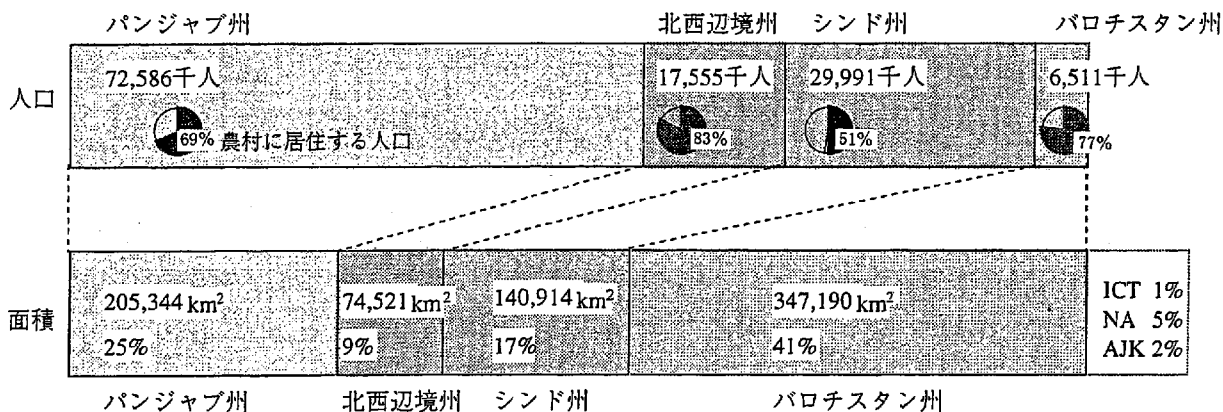


表 8 - 2 州別人口 (1998 年国勢調査の結果)

		1998年国勢調査の結果				1981年 の人口 千人	増加率 %	州・管轄区別人口密度		
		世帯数 件	男性 千人	女性 千人	合計 千人			人口 千人	面積 km2	人口密度 人/km2
		パキスタン全国*	全体	19,701	67,840			62,739	130,579	84,253
	農村	13,451	45,421	42,700	88,121	60,426	2.24			
	都市	6,250	22,419	20,039	42,458	23,827	3.45			
パロチスタン州	全体	1,018	3,481	3,030	6,511	4,332	2.24	6,511	347,190	19
	農村	814	2,648	2,347	4,995	3,661	1.84			
	都市	204	833	683	1,516	671	4.91			
パンジャブ州	全体	10,718	37,509	35,077	72,586	47,293	2.55	72,586	205,344	353
	農村	7,444	25,620	24,266	49,886	34,250	2.24			
	都市	3,274	11,889	10,811	22,700	13,043	3.31			
北西辺境州	全体	2,301	8,963	8,592	17,555	11,062	2.75	17,555	74,521	236
	農村	1,890	7,390	7,192	14,582	9,396	2.62			
	都市	411	1,573	1,400	2,973	1,666	3.46			
シンド州	全体	5,170	15,823	14,168	29,991	19,029	2.71	29,991	140,924	213
	農村	2,912	8,031	7,299	15,330	10,786	2.09			
	都市	2,258	7,792	6,869	14,661	8,243	3.44			
イスラマバード	全体	137	429	369	798	340	5.15	798	906	881
	農村	44	142	132	274	136	4.22			
	都市	93	287	237	524	204	5.70			
政府直轄地域	全体	357	1,635	1,503	3,138	2,199	2.11	3,138	27,220	115
	農村	347	1,590	1,465	3,055	2,199	1.95			
	都市	10	45	38	83					

注) 人口、面積とも北部地域 (Northern Area : NA)、アーザード・ジャム・カシミール (Azad Jammu & Kashmir : AJK) は含まず。

出所 : Pakistan, Health & Population Welfare Facilities Atlas, Planning & Development Division, GOP



数値は 1998 年国勢調査結果。

図 8 - 2 4 州の人口と面積の比較

## 8 - 1 - 2 保健指標

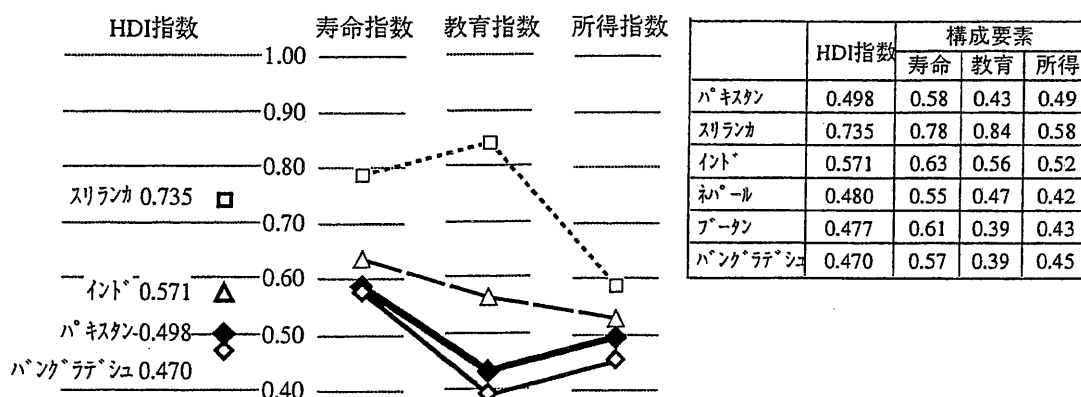
人間開発報告書 2001 年 (UNDP) からパキスタンの主な保健指標を抜粋すると、表 8 - 3 のとおりである。UNDP では、各国の人間開発の度合いを示す指標として、寿命 (出生時平均余命)、教育水準 (初等・中等・高等教育就学率の複合 / 成人識字率)、所得 (1 人当たり GDP) を基にした人間開発指数 (Human Development Index : HDI) を示しているが、南アジア 6 か国 (パキスタン、スリランカ、インド、ネパール、ブータン、バングラデシュ。UNDP による分類) について、基本指数それぞれをみると、図 8 - 3 のとおり、各国間で 3 つの要素の指数分布に相違が

表 8 - 3 主な保健指標

出生時平均余命 (歳)		1970 ~ 1975	49
		1995 ~ 2000	59
65 歳までの生存率	女性	1995 ~ 2000	58.8
	男性	1995 ~ 2000	56.9
合計特殊出生率 (女性 1 人当たり)		1970 ~ 1975	6.3
		1995 ~ 2000	5.5
避妊普及率 (%)		1995 ~ 2000	24
保健医療費	公的支出対 GDP 比 (%)	1998	0.9
	民間支出対 GDP 比 (%)	1998	3.1
	1 人当たり支出 (PPP 米ドル)	1998	71
医師の数 (人口 / 10 万)		1990 ~ 1999	57
安全な水を利用できる人口 (%)		1999	88
適切な衛生設備を利用できる人口 (%)		1999	61
基礎医薬品を利用できる人口 (%)		1999	65
乳児死亡率 (出生 / 1,000)		1970	117
		1999	84
5 歳未満児死亡率 (出生 / 1,000)		1970	181
		1999	112
経口補液療法利用率 (%)		1995 ~ 2000	48
5 歳未満低体重児 (%)		1995 ~ 2000	26
出生時低体重児 (%)		1995 ~ 1999	25
1 歳児予防接種率	結核 (%)	1997 ~ 1999	73
	麻疹 (%)	1997 ~ 1999	54
HIV 陽性	成人 15 ~ 49 歳 (%)	1999	0.1
	女性 15 ~ 49 歳 (%)	1999	15,000
	子供 0 ~ 14 歳 (%)	1999	1,600
マラリア患者 (人口 / 10 万)		1997	54
結核患者 (人口 / 10 万)		1998	60

出所 : Human Development Report 2001, UNDP

あることが分かる。同地域で最も開発が進んでいるスリランカでは、他の2つに比べて教育指数が非常に高く、他方、最も開発が遅れたバングラデシュ及びブータンでは、スリランカと逆に教育指数が落ち込み、インド及びネパールはこれらの中間にある。パキスタンは、バングラデシュ及びブータンと同様のパターンを示す。換言すれば、南アジア諸国各国の人間開発の差異は、教育水準に大きく依存するともいえ、特にパキスタンも含めた下位の国では、識字教育、女子教育等の基礎教育分野とのバランスのよい社会開発を行うことが、保健分野の諸問題解決の大前提であることが分かる。



出所：人間開発報告書 2001年 UNDP

図8-3 パキスタン及び近隣国の人間開発指数比較

パキスタンの保健指標について、最大の特徴は子ども、及び妊産婦の死亡率が高いことで、特にこれらについての開発の遅れは極めて重要な問題である。

パキスタン、他の南アジア諸国、及び1人当たりGDPがパキスタン（PPP 1,834米ドル）と同水準のベトナム（同 1,860）のIMR、及びU5MRの過去20年間の推移は、図8-4のとおりである。パキスタンのIMR及びU5MRは、1970年時点では図中掲載の他の南アジア4か国よりもよい数値を示していたが、20年間でこれら諸国に遅れをとり、ブータン及びバングラデシュよりも悪くなった。20年間の改善の度合い（棒グラフの傾き）をみると、パキスタンは他の4か国とは異なり、南アジア平均よりもむしろサブ・サハラ平均に近いことがわかる。

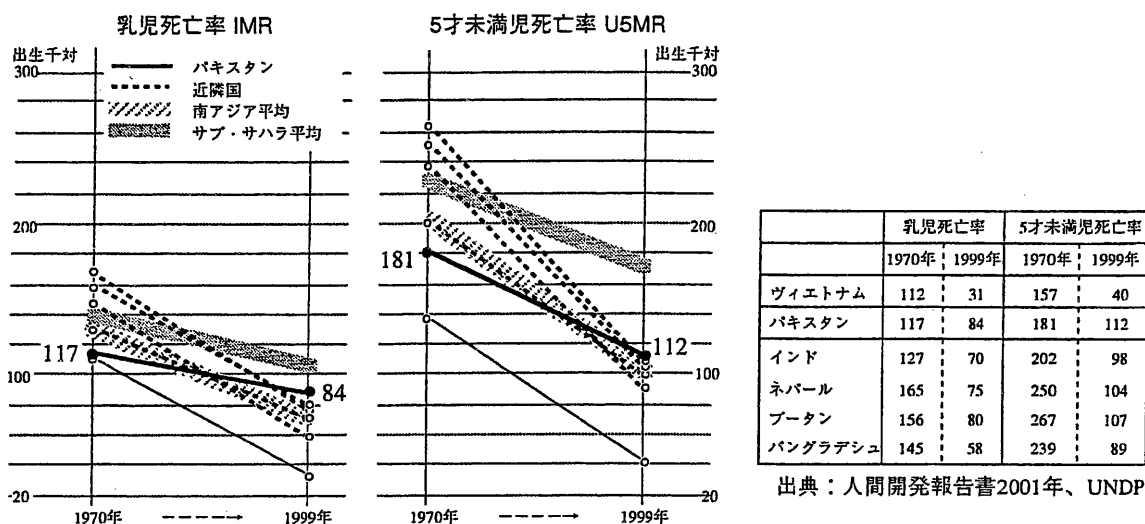


図 8 - 4 過去 20 年間での子どもの死亡率の推移

世界保健機関（WHO）、国連児童基金（UNICEF）、国連人口活動基金（UNFPA）が、世界 188 か国について合同で発表している妊産婦死亡の推計によれば、パキスタンの出生 10 万当たりの妊産婦死亡数（妊産婦死亡率。Maternal Mortality Rate：MMR）は 201 である。しかし、一般に MMR は正確な統計値を求めることが容易ではない指標であり、パキスタンの場合、死亡及び死因について正確な統計がなく、特定地域 / 期間での調査結果や、ほかの関連資料を基に推定される不確定な範囲が 71 ~ 458 である。

一般に、リプロダクティブ・ヘルスや母子保健分野に関し、教育水準等男女間の格差が重要な要因のひとつであるが、表 8 - 5 のとおり、基礎指標の値も男女別にみると少なからぬ格差が確認される。5 歳未満児死亡率で女兒が男児を上回るのは、パキスタンを含む南中央アジアの特徴ともいえ、出生時平均余命は近隣諸國中パキスタンとネパールのみで、女性の方が男性よりも短い。また、パキスタンでは女子の就学率が域内でも最も悪いだけでなく、初等教育、中等教育とも男子の半分程度に過ぎない。

表 8 - 4 1995 年のパキスタンの妊産婦死亡の推計

医師 / 看護婦 / 助産婦の立ち合いによる出産の割合	18%
15 ~ 49 歳女性 1,000 人当たりの出生数	167
15 ~ 49 歳女性の死亡に占める妊産婦死亡の割合	0.1899
国連推計による 15 ~ 49 歳女性の死亡数	54,638
国連推計による出生数	5,158,185
妊産婦死亡数推計	10,376
出生 10 万当たりの妊産婦死亡数	201

出所：Estimates of maternal mortality for 1995, Bulletin of the World Health Organization, 2001

表 8 - 5 基礎指標の男女別値

	出生時平均余命		5歳未満児死亡率 出生 / 1,000		初等教育就学率 %		中等教育就学率 %		成人非識字率 %	
	男	女	男	女	男	女	男	女	男	女
パキスタン	61.2	60.9	121	135	87	42	33	17	39	68
スリランカ	69.9	75.9	30	16	110	108	72	78	5	11
イラン	68.8	70.8	40	45	102	95	81	73	16	29
インド	63.6	64.9	79	92	109	90	59	39	31	54
ネパール	60.1	59.6	91	106	129	96	51	33	40	75
ブータン	62.0	64.5	82	78	-	-	-	-	-	-
バングラデシュ	60.6	60.8	88	97	77	66	25	13	47	69
アフガニスタン	43.0	43.5	278	281	64	32	32	12	47	77
南央アジア	62.7	64.1	89	100						
途上国	62.5	65.7	86	86						
全世界	63.9	68.1	79	79						

注) UNFPA による分類、上記 8 か国。

出所：2001 年世界人口白書 UNFPA

### 8 - 1 - 3 保健医療行政と地方分権化政策

地方分権化に伴う保健医療分野での権限委譲は、大きな課題であると同時に様々な問題を抱えている。州によって県レベル以下の行政体系が異なるが、いずれの州においても行政組織の再編、州政府から県レベルへの権限委譲、職員の配置転換等が進められつつあり、また、引き続いた課題でもある。MSU の支援で 2001 年 10 月に取りまとめられた結果によれば、各州での保健医療行政の権限委譲に関する進捗は、以下のとおりである。

表 8 - 6 各州での権限委譲に関する進捗

	シンド州	北西辺境州	バロチスタン州	パンジャブ州
権限移譲に関する委員会	+	+	+	+
組織の再編				
Secretariat	+	+	+	+
Directorate	+	+	+	+
District Health Office	+	+	+	+
City Districts	+	-	-	-
責務、機能の刷新				
州	+	+	±	±
県	+	+	±	±
職員の配置転換				
Secretariat	±	+	-	-
Directorate	±	+	-	-
District	±	+	-	-
District Health Officer の名称	EDO	DHO	DHO	EDO

注) + は権限の増加、- は権限の減少、± は権限の増減なし。

出所：Devolution in Health: Progress and Prospects, 2001, MSU / 連邦保健省

他の行政分野と同じく、地方の行政能力の向上は最大の課題であるが、いずれの州においても人材、予算、組織面での困難を抱えている。特に、最大の争点は県レベルの保健医療行政であるが、県保健行政官（呼称は州によって District Health Officer : DHO 又は Executive District Officer : EDO）の育成は特に緊急かつ重要といえる。このほか、意志決定メカニズムの透明化、PHC 強化の重要性の認識、県レベル保健医療予算システムの見直し、保健医療サービスのモニタリングと評価、コミュニティの参加等、分権化政策、及び権限委譲を進めるうえで取り組むべき課題は多い。

後述のとおり、現在、感染症対策、リプロダクティブ・ヘルスなどの各分野で重要プログラムが実施されており、それらをより効果的に実施するためにも、県レベルの行政の整備と強化、また、ベースライン・データの整備等が強く望まれる。しかし、現状において、全国統一的に県レベルの状況を正確に把握できる資料は乏しい。

4 州を網羅する基礎資料として、連邦政府計画開発省が UNICEF 等の支援を取りまとめた「保健・人口福祉施設図解（Pakistan Health & Population Welfare Facilities Atlas, July 2000）」があるが、表 8 - 7 は同書に基づいて県別人口動態、及びサービス体制をまとめたものである。同書に掲載の行政区分や県別人口統計は、1998 年の国勢調査の結果を用いているが、表 8 - 7 については以下に留意する必要がある。

#### (1) 各州の行政区分

州によっては 1999 年以降に県の名称や区分が変更となっており、県の数について表中の掲載（同書の掲載のとおり）と今次調査で確認した結果を比較すると以下のとおりである。

パンジャブ州	1998 年 34 県	2002 年現在 34 県
シンド州	1998 年 21 県	2002 年現在 21 県
バロチスタン州	1998 年 26 県	2002 年現在 20 県
北西辺境州	1998 年 23 県	2002 年現在 24 県

#### (2) 県の名称

県名は同書に記載のアルファベット表記の名称を用いた。

#### (3) 表中の記号

##### 1) サービス体制

同書中の記載に基づく。ただし、基礎保健施設の利用状況については根拠が不明。

基礎保健施設の利用率が低い

- 関連するデータがない

10 万世帯に 1 施設 BHU がある

10 ~ 15 万世帯に 1 施設しか BHU がない

15 万世帯以上に 1 施設しか BHU がない

## 2) 病 院

各県の情報として Hospital として記載のものを以下のように分類した。

総数の内訳は不明

3 次 名称等から教育病院及び 3 次病院と確認できる施設。数字は施設数が明確であるもの。

は同書上では施設数が不明。

2 次 県病院及び Thesil、Talka 病院として記載されているもの。

D = 県病院 ( District HQ Hospital ) がある。施設数は各 1。

T = 村 ( Teshil、Talka ) がある。数字は施設数。

他 単科病院、警察・軍等の病院を含む。

## 3) 基礎保健

以下の 1 次レベル施設。

RHC Rural Health Center 施設数

BHU Basic Health Unit 施設数

MCH Mother & Child Health Center 施設数

他 RHC、BHU、MCH 以外の施設数

LHW Lady Health Worker 人数

FPW Family Planning Worker 人数

表 8-7 (1) パンジャブ州の県別保健サービス体制等

県	人口 千人	面積 km2	密度 人/km2	基礎保健 施設状況	病院				基礎保健施設					
					総数	3次	2次	他	RHC	BHU	MCH	他	LHW	FPW
Attok	1,265	6,857	184	▲	3		D, T4	3	5	59	12	57	517	55
Rawalpindi	3,352	5,286	634	▲	12	●	D, T4	2	10	99	50	131	891	393
Jehlum	1,104	3,587	308	▲	3		D, T1	3	6	44	12	25	625	65
Chakwal	1,059	6,524	162	○	1		D, T1	1	10	67	9	66	277	192
Sargodha	2,653	5,856	453	○	7		D, T2	7	16	114	19	84	378	512
Bhakkar	1,044	8,153	128	▲▲	1		D, T2	1	4	40	4	53	583	200
Khushab	888	6,511	136	▲	2		D, T2	2	4	37	7	51	500	126
Mianwali	1,037	5,840	178	▲	2		D	2	9	54	7	43	584	
Faisalabad	5,341	5,856	912	▲▲	3		T2	3	11	169	6	179	976	460
Jhang	2,804	8,809	318	▲▲	2		D, T2	2	15	94	9	137	460	311
Tobatek Sin	1,590	3,252	489	▲▲	0		D, T2		6	68	3	67	379	150
Gujranwala	3,374	5,988	564	▲	7		D, T2	7	10	90	11	109	459	460
Hafizabad	822	2,366	347	▲	0		D		5	31	4	28		
Gujrat	1,842	5,865	314	▲	7		T2	7	8	92	12	93	690	200
Mandi Bhauddin	1,139	2,673	426	▲	2		D, T1	2	9	36	9	62	445	145
Sialkot	2,689	3,015	892	▲▲	6		T2	6	8	90	16	103	1473	450
Narowal	1,249	2,338	534	▲▲	1		D, T1	1	7	56	4	40	489	
Lahore	6,213	1,772	3,506	▲▲	23	●		3	6	36	26	234	1342	117
Kasur	2,347	3,995	587	▲	0		D, T1		14	82	9	36	585	252
Okara	2,196	4,378	502	▲	2		T1	2	10	104	2	65	1061	167
Sheikhupura	3,230	5,959	542	▲	5		D, T1	5	12	126	24	110	486	
Vehari	2,048	4,365	469	▲▲	0		D, T2		6	76	6	85	767	150
Sahiwal	1,821	4,442	410	▲▲	4		D, T1	4	9	71	10	62	661	330
Pakpattan	1,274	1,483	859	▲▲	2		D	2	4	49	3	14	362	
Multan	3,083	4,221	730	▲▲	8			8	8	71	32	113	1118	387
Lodlan	1,162	2,278	510	▲▲	1		D, T1	1	4	45	3	20	365	
Khanewal	2,040	4,349	469	▲▲	5		D, T1	5	4	82	11	52	856	150
Deraghazi Khan	1,632	11,367	144	▲▲	1		D, T1	1	9	52	5	82	719	90
Rajunpur	1,085	12,873	84	■ ▲▲	1		D, T2	1	6	31	2	45	178	140
Leiah	1,104	6,290	175	▲▲	0		D, T1		4	37	3	54	220	129
Muzaffargarh	2,581	8,248	313	▲▲	3		D, T2	3	13	71	5	69	533	283
Bahawalpur	2,411	24,830	97	▲▲	6		D, T2	6	12	72	15	110	570	200
Bahawalnagar	2,034	8,878	229	▲	2		D, T4	2	10	101	8	95	463	265
Rahimyar Khan	3,073	11,880	259	▲▲	9		T3	6	19	97	13	127	397	300

表 8-7 (2) シンド州の県別保健サービス体制等

県	人口 千人	面積 km2	密度 人/km2	基礎保健 施設状況	病院				基礎保健施設					
					総数	3次	2次	他	RHC	BHU	MCH	他	LHW	FPW
Jacobabad	1,401	5,279	265	▲	4		T3	4	6	66	3	31	463	120
Shikarpur	866	2,841	305	▲	4		T1	4	7	37	4	31	384	63
Larkana	1,903	7,423	256	▲▲	1		T6	1	10	59	1	51	1566	202
Sukkur	878	11,093	79	▲▲	3		T2	3	3	28		27	506	155
Ghotki	952	..	99	▲▲	1		T3	1	4	30	1	9	353	
Khairpur	1,515	15,736	96	▲	1		T1	1	12	79	5	37	845	160
Naushahro Feroz	1,065	2,945	362	▲	1		T2	1	11	41	1	20	826	160
Nawab Shah	1,047	4,978	210	▲▲	2	1		1	5	30	2	15	559	90
Dadu	1,631	19,069	86	▲▲	5		T3	5	7	67	2	26	1023	220
Hyderabad	2,841	5,519	515	▲▲	5		T3	5	13	66	4	79	1120	240
Badin	1,108	6,726	165	■ ▲▲	3		T2	3	7	41		34	323	125
Thatta	1,100	17,355	63	▲▲	2		T3	2	7	49	3	12	233	65
Sanghar	1,420	10,253	138	▲▲	0		D, T4		6	61	1	27	531	110
Mirpur Khas	900	..	49	▲▲	1		T2	1	5	32	1	10	443	180
Umerkot	656	..	49	- ▲	0		T1		7	32	1	15	247	
Tharparkar	907	28,170	32	- ▲▲	1		T2	1	3	28	1	45	185	
Malir	1,041	..	?		1			1	4	16	5	0		
Karachi East	2,717	2,407	1,129		3	3				9	1	34	446	120
Karachi West	2,080	929	2,239		1		1		3	10	1	36	306	57
Karachi South	1,725	122	14,139		4	4					1	39	290	35
Karachi Central	2,239	69	32		4	4					1		282	



表 8-7 (3) パロチスタン州の県別保健サービス体制等

県	人口 千人	面積 km2	密度 人/km2	基礎保健 施設状況	病院				基礎保健施設					
					総数	3次	2次	他	RHC	BHU	MCH	他	LHW	FPW
Quetta	757	2,653	285	○	25	●			1	28	14	37	362	50
Pishin	366	11,112	33	○	0		D		4	26	4	28	56	93
Killa Abudullah	391	..	9	- ▲	2			2	2	20	2	21	55	
Chaghi	203	50,545	4	○	0		D		2	21	4	27	91	58
Loralai	300	19,071	16	■ ○	1		D	1	2	27	5	65	56	32
Musa Khel	132	..	9	■ ▲▲	0				1	3	2	16	45	
Barnkhan	100	..	9	■ ▲▲	1			1		5	2	19	32	57
Killah Shaifullah	189	10,609	18	- ▲▲	1		D	1	1	8	1	20	60	51
Zhob	276	16,520	17	■ ▲	0		D		2	15	2	35	55	
Sibi	179	9,005	20	■ ○	2		D	2	2	13	6	30	70	60
Ziarat	33	280	117	○	0				2	6		10	44	
Kohlu	98	6,670	15	○	2		D	2		21	2	36	31	
Dera Bugti	180	11,100	16	■ ○	1		D	1	2	22	3	29	19	
Jafarabad	421	3,100	136	■ ▲	2		D	2	1	23	4	42	196	52
Nasirabad	243	2,732	89	■ ▲▲	0		D		1	11	2	14	96	30
Jhal Magsi	104	11,114	9	-	0				2	11		18	67	
Bolan	288	..	9	■ ▲	2		D	2	2	15	3	35	96	20
Kalat	236	12,517	19	■ ▲▲	2		D	2	2	9	1	56	55	30
Mastung	164	..	24	○	1			1	1	14	2	14	55	30
Khuzdar	409	64,891	6	■ ▲▲	0		D		2	17		50	104	58
Awaran	114	..	24	■ ▲▲	0				6	2		10	28	
Kharan	197	48,051	4	○	0		D		1	23	2	35	80	
Lasbela	313	12,574	25	■ ○	1		D	1	4	40	4	32	89	
Keich	410	22,539	18	- ▲	0		D		5	23	4	47	347	
Gwadar	179	15,216	12	○	0		D		3	17	3	24	42	
Panigur	227	16,891	13	■ ▲▲	0		D			11	4	21	241	48

表 8-7 (4) 北西辺境州の県別保健サービス体制等

県	人口 千人	面積 km2	密度 人/km2	基礎保健 施設状況	病院				基礎保健施設					
					総数	3次	2次	他	RHC	BHU	MCH	他	LHW	FPW
Chitral	317	14,850	21	▲	6		D	6	3	22	11	49	196	100
Upper Dir	573	5,282	108	○								0		
Lower Dir	711	..	199		1		D, T1	1	7	60	4	49	352	70
Buner	501	1,843	272	▲▲	3		D	3	1	19	1	13	65	
Sawat	1,250	6,945	180	▲▲	13		T2	13	2	57	7	49	507	115
Shangla ?	430	..	?		0							0		
Malakand	432	952	454	▲▲	5		D	5	2	22		20	145	120
Kohistan	469	7,581	62	▲	0				2	37		8		2
Batagram	304	910	334	▲	2			2	2	27	1	11	43	
Mansehra	1,142	5,047	226	○	11		D, T1	11	8	78	3	59	300	158
Abottabad	875	1,802	486	▲	8		D	8	4	57	3	61	353	264
Haripur	681	1,763	387	▲	4		D	4	6	42	2	37	275	
Mardan	1,450	1,635	887	▲▲	4		D	4	5	54	6	53	365	237
Sawabi	1,011	1,502	673	▲▲	3		D	3	2	42	3	25	42	
Charsadah	973	996	977	▲	2		D, T1	2	3	53	2	16	363	
Peshawar	2,039	1,182	1,725	▲▲	24	●		3	4	59	20	119	390	301
Nowserah	869	1,823	477	▲▲	8		D	8	6	33	6	27	231	
Kohat	558	3,057	183	○	11		D	11	5	43	8	34	184	131
Hangu	308	..	199	○	0							0		
Karak	423	3,955	107	▲	5		D	5	5	25	2	11	259	95
Bannu	673	1,227	548	▲	10		D	10	3	47	6	54	217	220
Lakki Marwat	487	3,164	154	▲	3			3	4	34	2	18	135	
Dera Ismal Khan	847	7,326	116	▲▲	4		D, T2	4	4	43	7	62	282	222
Tank	231	1,679	138	○	3		T2	3	3	20	1	23	69	

## 8 - 2 10 か年開発計画における位置づけ

### 8 - 2 - 1 開発政策における保健医療分野の位置づけ

前述のとおり、パキスタンの保健分野状況は、人口増加率が高く、子どもと妊産婦の死亡率が高いことに特徴づけられる。また、感染症、寄生虫症による負荷も大きく、マラリア、結核は脅威である。近年、保健医療サービスのカバレッジが改善してきているものの、国民の大多数に対して良質な保健医療サービスが提供されている状況とは言い難い。1990年代前半から社会行動計画（Social Action Program : SAP）が開始されるなどしているが、近隣諸国あるいは1人当たりの所得が同レベルの諸外国に比べて改善の速度が遅い。

「10 か年開発計画（Ten Year Perspective Development Plan 2001-11）」では、長期的な成長を達成するための人的資源の基盤づくり（Build human capital base for long-term, self-reliant growth）が主要目標のひとつ（全7項目中6番目）とされ、教育、保健、栄養、人口、女性開発が重要関連分野とされており、人間開発戦略上は、教育に次いで保健／栄養／人口分野が重要とされている。

他方、これまでの各政権下において教育・保健医療分野の優先度が低く、国家財政に占める開発支出の割合が小さいこと等が社会開発を遅れさせてきたとの指摘もあり、保健省、人口福祉省、女性開発省による行政の重複や開発プログラムの非効率性等の問題も否めず、このほか地域格差、ジェンダー格差、分権化の遅れ等も含め、政治的、社会的、習慣的な阻害要因は小さくない。「10 か年開発計画」は、パキスタンの社会開発関連プログラムの問題、及びその原因として次の事項をあげている。

表 8 - 8 パキスタン社会開発関連プログラムの問題と原因（10 か年計画での記載）

<p>問 題</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・達成すべき目標に対して、資源を効果的に活用していない。</li> <li>・裨益層へ直接インパクトを与えていない。</li> <li>・地方よりも都市に裨益が偏っている。</li> </ul> <p>特に保健、栄養、人口分野での現状の主な問題</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・保健医療サービス・システムにおいてPHC及び2次サービスが不適切である。</li> <li>・人的資源（保健医療従事者）が不足しており、管理体制にも欠陥がある。</li> <li>・依然として伝染病の流行が続いている。</li> <li>・乳幼児及び出産年齢女性の栄養失調、微量栄養素の欠乏症が多い。</li> <li>・人口増加率、合計特殊出生率、避妊普及率等の改善が遅い。</li> </ul>
<p>原 因</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・プロジェクトの策定や実施にコミュニティの参加が不十分であったため、実施コストが非効率である、持続性が維持できない、ターゲット層が曖昧である等の結果に至った。</li> <li>・運営面及び財政面のシステムが中央集権的であるため、資金の使用とプログラム運営に発言力をもたない関係者、ターゲット層に与える効果が不十分であった。</li> <li>・資金が不十分であり、使われ方もプログラム目標に対して合理的でなかった（サービス・デリバリーと質の向上よりも、煉瓦、モルタル、サラリーに多くを費やしてしまった）。</li> <li>・人材雇用に関して、能力を重視せず透明性に欠けていたため、スタッフの職域が曖昧で十分なトレーニングも行われなかった。</li> <li>・依然として男女間の不平等が残った。</li> </ul>

出所：10 か年開発計画（Ten Year Perspective Development Plan 2001-11）パキスタン政府

#### 8 - 2 - 2 保健医療分野に関する開発政策

パキスタン政府は、10 か年開発計画に基づく保健政策（National Health Policy 2001）において、貧困削減戦略に沿った保健開発、PHC・2次サービスの強化、良い統治を主要点とし、優先的に改革を行うべき具体的な分野として以下をあげている。

感染症対策

PHC、2次サービス強化

ディストリクト保健行政改善

性差別解消

栄養改善

都市と農村の格差是正

民間セクター活用

社会啓発

医薬品の品質とアクセスの向上

保健事業モニタリング・評価体制強化

また、これら優先分野に関し、以下が現在実施中、及び10か年計画で今後の実施を方針としている主なプロジェクト（栄養及び人口分野含む）である。

（1）実施中のプロジェクト（SAP- ）

予防接種拡大、エイズ対策、家族計画 / PHC、マラリア対策、健康促進と保健教育、保健システム・リサーチ、メンタル・ヘルス / 薬物濫用防止

（2）新規事項

B型肝炎予防接種、新生児破傷風対策、栄養改善、DOTS戦略による結核対策プログラム IMCI、熱傷治療ユニットの設置、微量栄養素欠乏症対策、栄養調査、PHCでの栄養指導包括的リプロダクティブ・ヘルス・パッケージの導入（家族計画、母性のケア、子供の健康、軽症の治療、HIV / エイズ及びSTD / RTI対策、不妊症対策、若年・老年ケア、男性の参加）

（3）その他

病院 / 病床数の整備、非伝染性疾患対策、民間セクター関連法規等の整備、医薬品製造強化、伝統療法、診療費徴収 / 健康保険制度導入、高齢者ケア改善、県保健行政官の教育、社会サービス・デリバリーの改善（人員・施設、巡回サービスの増加）

上述の保健開発政策における優先分野・事項は表8 - 9のように、保健行政に関する事項、疾病対策・健康促進に関する事項に大別される。行政面の改革は、保健医療以外の分野に共通する「良い統治」の実現が主眼であることにほかならず、疾病対策・健康促進については、様々な問題に共通する背景として、貧困（所得が少ない）、教育水準（保健 / 衛生 / 栄養の基礎知識が欠如）、サービスアクセス（特に女性がサービスを受けることの困難）、情報の不足等への対処が必要である。また、行政能力強化において最も重要な鍵とされる県レベルでのキャパシティ・ビルディングは、疾病対策・健康促進に関するプログラムの実施能力を大きく左右するものと考えられる。なお、政府の取り組みのうち、都市と農村の格差是正、栄養改善に関しては、現在のところあまり効果があがっていないと指摘されている。

保健サービス・デリバリーの重要な担い手であるLHW（Lady Health Worker）は、家族計画 / PHCプログラムのもとで管理されているが、2001年7月より、これまで人口福祉省管轄にあったFPW（Family Planning Worker）がFHW（Family Health Worker）として同プログラムに統合された（表8 - 7中のLHW、FPW）。今後も、特に農村部でのコミュニティ・レベルでのサービスに重要な役割を果たすべきものと位置づけられる。

表 8 - 9 保健開発政策での優先分野・対策事項

現状の主な問題等	<b>行政</b> ・行政システムの不備 ・予算執行システムの不備	<b>感染症</b> ・伝染病の流行 ・予防接種普及の遅延
	<b>マネージメント</b> ・病院運営が不透明 ・行政官の経験・知識不足 ・職員の管理体制が不十分。職員の欠勤	<b>栄養/子供の健康/母子保健</b> ・乳幼児、妊産婦の死亡率 ・乳幼児、出産年齢女性の栄養
	<b>人材</b> ・絶対数の不足 ・技術不足	<b>リプロヘルス/家族計画</b> ・人口増加率 ・避妊普及率 ・合計特殊出生率
	<b>サービス</b> ・リファラルシステムの欠如 ・PHC、2次サービスが不適切	<b>基礎知識の不足</b> 貧困 教育水準が低い

優先対策事項等	<b>【保健事業モニタリング評価体制】</b> ・保健省に政策分析部門設置	<b>【感染症対策】</b> ・ポリオ根絶 NIDの継続 (～2005年) ・EPI B型肝炎含める (2001年7月～) コールドチェーン等の強化 (～5年間) EPIカバレッジの増大 ・結核対策 DOTS戦略導入 ・マラリア対策の刷新 ・新生児破傷風 妊産婦対象 (57d, 3年間) ・HIV/エイズ PC-Iにコンドーム追加 性感染症の早期発見、感染者ケア、安全な輸血 保健教育 (感染予防)
	<b>【県保健行政改善】</b> ・行政・予算権限移譲 ・キャパシティビルディング 県行政官は公衆衛生PhD等の資格を条件 他の職員は保健学校での実地訓練 地方病院職員の実地訓練 (麻酔、産科) ・人員配置に関する措置 BPS-17,18,19の昇進条件に地方勤務等義務 地方の従事者の就業/生活環境改善 大病院院長人事の透明化等	<b>【性差別解消】</b> ・政府機関女性従事者採用 ・女性のサービスアクセス改善 ・LHW雇用増大 ・助産婦、LHV、看護婦の増加 ・「女性に優しい病院」 ・県レベル以下のリファラルシステム ・包括的なリプロサービス ・コミュニティベースの助産術
	<b>【PHC,2次サービス強化】</b> ・LHWを全村に配置 ・BHU/RHCの稼働良を改善、不良は民間移管/他目的 ・県の病院の診療能力改善 (救急、外科、麻酔、ラボ) ・リファラルシステム 各州のモデル化 (02年)、全国 (05年)	<b>【栄養改善】</b> ・栄養サービス ・5歳未満児 (3000万) にビタミンA ・ヨード添加塩、強化小麦粉、植物油 ・地方食品工場での食品強化 ・FHWによる栄養補助剤給付 ・栄養教育の普及
	<b>【都市と農村の格差是正】</b> ・医学実習教育にPHC導入 ・新卒医師に地方勤務義務	<b>【社会啓発】</b> ・マルチメディア活用の保健/栄養教育 ・保健省/教育省指導によるTV/ラジオ番組 ・保健省内に栄養部設置 ・FHWにFP/PHCトレーニング一環で技術指導 ・NGO、市民団体の活用
	<b>【医薬品の質とアクセスの向上】</b> ・FHWパッケージ用薬品の無料化 ・薬品管理組織 (カタチ、NIH、イスラマ) の能力強化 ・必須医薬品の国内生産増強 ・救命薬使用の適正化 (病院救急) ・医薬品価格の適正化、製薬業への投資促進	
	<b>【民間セクター活用】</b> ・関連法規の各州回覧、閣議承認 ・私立大学の法規遵守 ・伝統医療関連法規刷新	

表 8 - 10 10 か年計画での目標値（保健／栄養／人口分野）

	世界水準	現 状	10 か年計画での目標値		
		1999 ~ 2000	2004	2010	2011
乳児死亡率（出生 / 1,000）	5	90	65	45	30
5 歳未満児死亡率（出生 / 1,000）	10	111	77	70	65
妊産婦死亡率（出生 / 10 万）	10	400	300	230	180
出生時平均余命	70	62	64	67.4	69.2
1 歳未満児の予防接種実施率	100	51	80	100	100
妊産婦の予防接種実施率（破傷風）	100	40	60	80	100
専門家立ち会いによる出生	Universal	30	60	90	100
保健サービスを利用できる人口	Universal	55	75	90	100
人口 1,000 人当たりの病床	NA	0.645	0.874	0.783	0.807
医師数（1 万人当たり）	15	6.9	7.6	8.8	8.8
歯科医（1 万人当たり）	NA	0.33	0.394	0.628	0.719
看護婦（1 万人当たり）	45	2.09	2.8	3.141	3.597
保健医療支出（対 GNP）	5	0.5	0.7	1.5	2
保健医療支出（対 PSDP）	NA	2.31%	2.35%	3	4

	2000 ~ 2001	2004 ~ 2005	2010 ~ 2011
出生時低体重児の割合	25.0	21	15.0
未就学児の栄養失調	39.0	34	28.0
ヨウ素添加塩の利用	40.0	80	85.0
5 歳未満児の貧血	65.0	48	20.0
出産年齢女性の貧血	45.0	36	15.0
カロリー摂取量水準以下の人口	34.0	30	24.0

	2001	2004	2011
合計特殊出生率	4.6	3.5	2.5
粗出生率	30.2	26	22.8
粗死亡率	8.5	7.8	6.3
人口増加率	2.17	1.82	1.6
避妊普及率	30.0	43	53
出生時平均余命			
男 性	62.9	64.4	68.3
女 性	62.9	64.4	69.1
全 体	62.9	64.4	68.7

出所：10 か年開発計画（Ten Year Perspective Development Plan 2000-11）

表 8 - 11 保健 / 栄養 / 人口分野のプロジェクト予算

		2001 ~ 2002	2002 ~ 2003	2003 ~ 2004	2004 ~ 2005	2010 ~ 2011
実施中プロジェクト分	イスラマバード連邦首都区	653	1,163	1,274	1,253	1,665
	パンジャブ州	1,170	2,084	2,284	2,243	2,984
	シンド州	462	825	903	887	1,180
	北西辺境州	217	388	825	417	556
	パロチスタン州	136	243	266	261	348
	AJK	27	48	53	52	69
	FANA	27	48	53	52	69
	FATA	27	48	53	52	69
新規導入プロジェクト分	イスラマバード連邦首都区	-	300	371	456	468
	パンジャブ州	-	537	665	817	839
	シンド州	-	213	263	323	332
	北西辺境州	-	100	124	152	156
	パロチスタン州	-	63	77	95	98
	AJK	-	12	15	19	19
	FANA	-	12	15	19	19
	FATA	-	12	15	19	19

出所：10 年開発計画（Ten Year Perspective Development Plan 2000-11）

### 8 - 2 - 3 保健医療分野の主要プログラム

#### (1) 予防接種拡大計画及びポリオ撲滅

近年、連邦レベル、州レベルでの優先度も高まっており、特にポリオ撲滅については、全国一斉投与（National Immunization Day：NID）もほぼ順調に実施され、特に過去3年間はポリオ報告数の減少等顕著な成果をみせている。NID実施状況及びポリオ報告数は以下のとおりである。

表 8 - 12 NID 実施状況（2002 年下期は予定）

	1月	2月	3月	4月	5月	6月	7月	8月	9月	10月	11月	12月
2001年	NID		NID	NID SNID				SNID	NID		NID	
2002年	SNID		NID	NID					SNID	NID	Mop Up	NID

注）Mop Up：ポリオウイルスが発見された地域の家を一軒一軒訪ねて予防接種をしたかどうかの確認を行い、もれていたら接種し、患者発見を行うこと。

SNID：Sub NID。全国規模より少し小さな範囲で行う一斉投与のこと。例えば、県レベル、州レベルなどのNID。

出所：WHO

表 8 - 13 ポリオ報告数

	1996年	1997年	1998年	1999年	2000年	2001年	2002年
パキスタン	150	215	156	324	199	116	6
EMRO 加盟国	268	264	230	479	287	140	7

出所：WHO

これに対して、定期予防接種プログラムでの成果はあまり振るわず、1998 / 1999 年度の 12 ~ 23 か月児の予防接種率は 52% と報告されている。かねてより EPI カバレッジにおける地方格差、男女格差が指摘されているが、実際に都市で 68% あるのに対して農村は 52%、また、男児 55% に対して女児 50% と報告されている。

今次調査での EPI プログラム代表から聞き取りによれば、各州平均でみると、パンジャブ州 68%、バロチスタン州 37%、北西辺境州 50% であるが、同じ州でも県ごとのカバレッジに差異があり、例えば州平均が 70% に近いパンジャブ州でも、県ごとにみると Gujranwala 県の 45% から Gujrat 県 90% まで大きな開きがある。Gujranwala 県と Gujrat 県はパンジャブ州北西部の隣接する県であり、交通事情や面積、人口密度に大きな違いはない。さらに、農村居住人口は Gujranwala 県で 50%、Gujrat 県で 70% と、上述の一般に指摘されるカバレッジの地方格差とは逆転する現象である。この点について、EPI プログラムや UNICEF 担当は、県単位でのカバレッジの低さは EPI 活動に用いる車両の著しい不足（フィールドのフットワークの悪さ）や、現地担当スタッフの志気の低さに起因するものとの見解であり、このようなフィールド・レベルでの活動環境の改善がカバレッジ向上への鍵であるとしている。

既述のとおり、10 か年開発計画でも予防接種実施率の改善目標を 2004 年で 80% としており、引き続き更なる努力が望まれる。

## (2) 結核対策プログラム

パキスタンは WHO による結核高負担 22 か国中 6 位であるにもかかわらず、近年まで効果的な結核対策プログラムが展開されておらず、WHO 推計によれば結核発生率は人口 10 万に対して 177 にのぼる。



表 8 - 14 パキスタンの結核患者数 (1999 年)

結核患者総数の推計	全患者数	269,000 人	人口 177 / 10 万。 うち HIV 陽性 1 % と推定
	塗沫陽性患者数推計	121,000 人	人口 79 / 10 万
DOTS プログラム	実施率	全人口の 8 %	
	塗沫陽性報告数	2,269 人	推計塗沫陽性の 1.9%
	治療に成功した塗沫陽性患者	1,264 人	65.9%

出所 : Global DOTS Expansion Plan, Progress in TB control in high-burden countries, 2001, WHO

現在、直接監視下短期化学療法 (Directly Observed Treatment, Short-course : DOTS) に基づく対策アプローチが導入され、連邦レベル、州レベルでの結核対策プログラム (National TB Programme : NTP 及び Provincial TB Programme : PTP) が活動を開始した。2005 年までに DOTS 方式によるプログラムを全国展開し、患者発見率 70%、塗沫陽性患者の治癒率 85% を目標としている。今次調査での聞き取りの結果、2002 年 3 月現在での各州の DOTS 導入状況は表 8 - 15 のとおりである。県単位での導入は、初年度はおおむね計画どおりに実現したが、北西辺境州では当初予定の 14 県のうち、実際に DOTS 方式の活動が開始したのは 7 県のみであった。また、4 州中、北西辺境州のみが州レベルでのリファレンス・ラボが設定されていない。

表 8 - 15 DOTS 導入の状況

	上段 : DOTS 導入県の数 (2002年3月現在) 下段 : 州レベルのリファレンス・ラボ	*州内の RHC 数	県への DOTS 導入予定				
			2000/01	2001/02	2002/03	2003/04	2004/05
バロチスタン州	20県中11県導入済み Fatima Jinnah General & Chest Disases Hospital	51	11県	9県			
北西辺境州	24県中7県導入済み 未定 (CIDA 供与済み機材が未使用)	81	14県	6県	4県		
パンジャブ州	34県中5県導入済み Institute of Public Health, IPH	293	5県	5県	5県	9県	10県
シンド州	21県中5県導入済み Ojas Institute of Chest Diseases	120	5県	5県	5県	6県	
AJK/NA	全5県で導入済み	不明	5県				
NA	全4県で導入済み		4県				
計	108県中37県	約500	44県	25県	14県	15県	10県

出所 : National TB Programme (\*RHC 数は前掲表 8 - 7 からの転記)

DOTS 方式による結核対策は以下の事項を枠組みとするものであり、全国各地域で安定した喀痰塗沫検査を実施でき、コミュニティ・レベルにて毎日患者が保健施設等を訪れて、管理者の目で薬を服用できる環境を実現することが必須である。

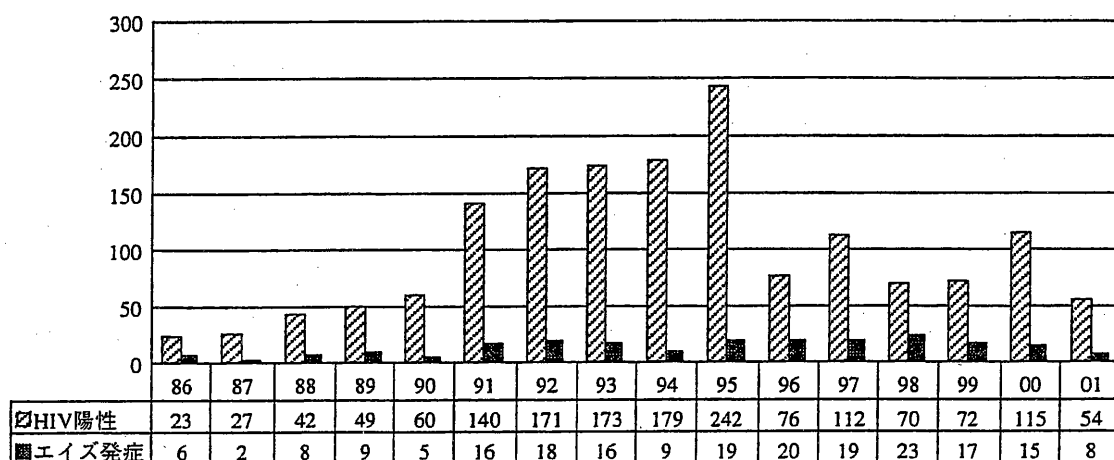
- ・結核対策への政府の強力な取り組み

- ・有症状受診者に対する喀痰塗抹検査による患者発見
- ・少なくとも、すべての確認された喀痰塗抹陽性結核患者に対する、適切な患者管理( 直接監視下療法 ) の下での標準化された短期化学療法の導入
- ・薬剤安定供給システムの確立
- ・整備された患者記録と報告体制に基づいた対策の監督と評価

パキスタンの場合、喀痰塗抹検査は地域保健センター ( Rural Health Center : RHC ) で実施するものとされているが、表 8 - 15 での導入済み県について当該県の全 RHC で喀痰塗抹検査が実施されているかどうかは未確認である。従前より RHC を含め、1 次レベル施設では、スタッフ、機器、予算等が不足していると指摘されていることから、必ずしも全 RHC で順調に塗抹検査が実施されているとは考えにくく、他方、前述のとおり県レベル以下の施設状況は正確に把握できておらず、各州の PTP が州内 RHC での検査実施状況を調査中である。なお、塗抹陽性患者に対する短期集中投薬療法の管理者は、大半が LHW であるが、その他のコミュニティ・ベースのスタッフ ( Vaccinator, Malaria Supervisor 等 )、患者の家族、コミュニティ住民等も動員されている。なお、現在抗結核薬は、ほとんどすべてがパキスタン国内で製造されたものが使用されている。

### (3) HIV / エイズ予防対策プログラム

これまでに公表されている HIV 感染数は 1,603、エイズ発症は 210 ( 2001 年 6 月現在。全国 47 のサーベイランスセンターからの集計 ) であるが、実数はもっと多いと予測されており、現時点での感染率は低いものの、今後の感染増大が危惧されている。エイズ対策が開始して以来の報告数は以下のとおりである。



出所 : An Overview of the Health Sector, 2001, MOH/SMU

図 8 - 5 HIV / エイズ報告数

エイズ対策に関しては、1990年代初頭より多くのドナーの支援を受けて様々な調査が実施されており、現在もUNAIDS、世界銀行等が支援を続けている。10か年計画では性感染症の早期発見、HIV感染者ケア、安全な輸血、感染予防の保健教育等をエイズ対策プログラムに加えることが予定されている。

表 8 - 16 HIV / エイズ関連過去の主なサーベイランス

調査実施年	調査内容	主な調査結果
1993年	NACP 外部評価	一般人口での HIV / エイズ理解度は 5%未滿
1996年	HIV 血清罹患率調査	ハイ・リスク層罹患率 0.1%
1996 / 1997年	メディア・キャンペーン波及効果の調査	HIV / エイズ理解度 83% (都市 90%、農村 60%)
1999年	意識調査	
2001年	性感染症罹患率調査	
2001年	活動成果及び外部評価	
2001年	KAB 調査	

NACP : 国家エイズプログラム ( National AIDS Control Programme )

KAB : 知識と行動様式 ( Knowledge Attitude and Behavior )

出所 : An Overview of Health Sector, 2001, MOH/MSU

#### (4) マラリア対策プログラム

パキスタンでは 6 ~ 10 年周期でマラリア流行があったが、1972 ~ 1973 年以来現在までに極端な流行は起きておらず、シンド州及びパンジャブ州の農村部で風土病としてみられる。パキスタン政府の発表によれば、公的医療施設で報告されたマラリア症例は 2000 年度で 11 万 1,000 件、死因に占める割合は 1.5%であった。パキスタン全国で熱帯熱マラリアは約 33%とされるが、シンド州ではマラリアによる死亡の 57%が熱帯熱マラリアで、更に増加の傾向にあると報告されている。

WHO は 1998 年に実施された状況調査の結果として、パキスタンでの熱帯熱マラリアの増加を指摘しており、またマラリア症例数については、政府報告に基づく年間新規罹患率が 0.1%に満たないものの、実際の罹患率は少なくともこの 5 倍 (年間 50 万件) はあると推定しており、国の対策として、連邦レベルと州レベルの政策が必ずしも統一されていないこと、プログラム・スタッフの定着率が悪く、新しい考え方に即したトレーニングが徹底されていないことなどを問題として指摘している。

2001 年に WHO によるロールバックマラリア戦略 ( Roll Back Malaria : RBM ) に基づいて、特に RHC 及び BHU での顕微鏡検査能力の強化に重点を置いた対策プログラムが策定され、5 年間で罹患率を 50%削減することが目標とされている。

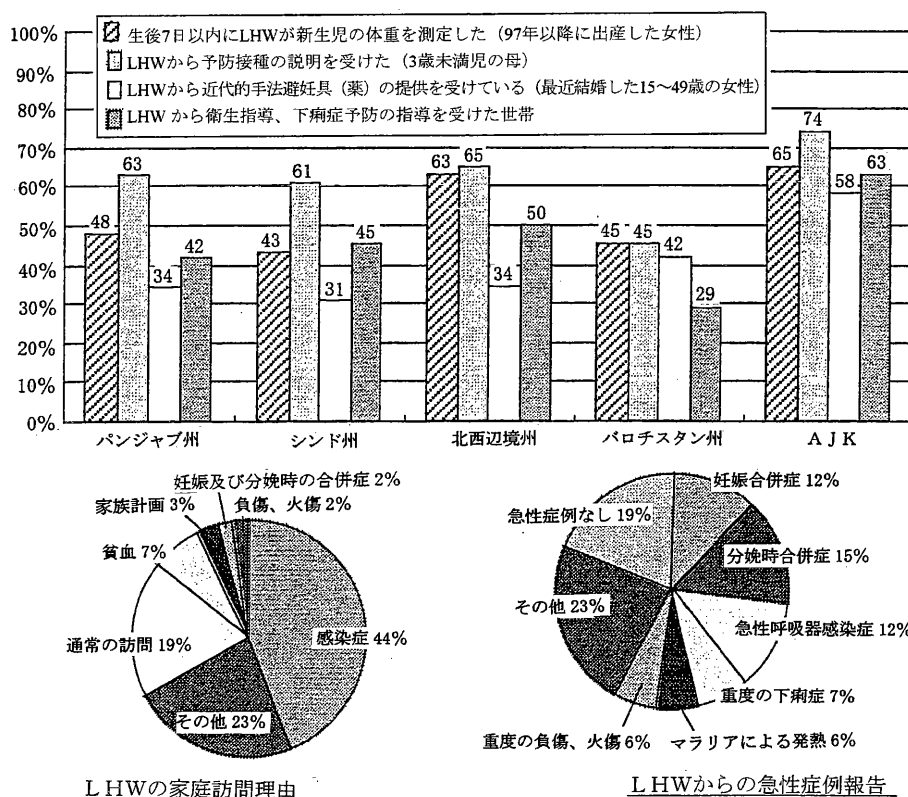
(5) 家族計画 PHC プログラム

同プログラムはコミュニティ・レベルでの母子保健サービス、家族計画サービスの向上をめざして1994年に開始され、SAPにおいても主要プログラムとされてきた。既述LHWはこれらサービスを各村で実践するために養成された地域住民から選出された女性ワーカーで、地域のサービス・デリバリーにおいて重要な役割を担い続ける。プログラム開始当時の目標はLHW10万人の養成(1村1名)であった。2001年11月現在までの養成数は5万6,000人であったが、人口福祉省管轄にあったFPW(FHWに改称)が統合され、2002年現在総数が7万人を超え、カバレッジは50%(主に農村部、都市のスラム)となった。2003年までに目標の10万人を達成(農村部人口の90%、都市部人口の30~40%をカバー)する予定である。州別のLHW数、活動状況の例は以下のとおりである。

表8-17 州別LHWの数(2001年11月現在)

	パンジャブ州	シンド州	北西辺境州	パロチスタン州	AJK	FANA	JCT
LHW数	28,870	15,345	6,500	3,095	2,250	350	325
FHW数	6,791	2,003	1,907	553	--	--	--
計	35,661	17,348	8,407	3,648	2,250	350	325

出所: National Programme for FP & PHC



出所: National Programme for FP & PHC 資料

図8-6 LHW活動状況

なお、2001年、DFIDの支援でLHWプログラムの中間評価が行われており、結果要点は以下のとおりである。

- 1) コミュニティ・レベルの女性ヘルス・ワーカーを育成、組織するという点で所定の成果があった
  - ・LHWの大半は、選出条件、トレーニング等プログラムでの条件を満たし、
  - ・また、彼女達の活動も所定の監督下にある。
  - ・特に公的サービスが不十分であった地域では、LHW育成・組織による効果が大きいと考えられ、
  - ・(最終的な判断をするには時期尚早であるものの)基礎指標も改善傾向がみられる。
- 2) しかし、分析調査の結果としては、いまだ不十分と考えられる点がいくつか指摘される。
  - ・LHWは計画どおりのサービスを提供しているものの、対象人口層へのカバレッジが十分でない。
  - ・LHWの保健医療知識が必ずしも十分でない。
  - ・LHWが配布する医薬品等が不足している。
  - ・LHWの照会を受けるべき保健医療施設の機能が非常に限られたものでしかない。
- 3) プログラムでの今後の方針としては、サービス・デリバリーの向上に重点を置くべきである。
  - ・スーパービジョンの強化(活動が不十分なLHWに効率的に指導、助言を与える)。
  - ・LHWが支給する医薬品等のサプライを強化する(国家予算の割当を増額する)。以上、Quantitative Survey, Interim Report - May 2001, Draft for discussion より

同プログラムでは、今後、幼児の成長モニタリング、LHWへの助産術指導等を検討しており、優先分野・事項(DOTS、EPI、母性保護等)についてのLHWによる実施促進が望まれる。

#### (5) 女性の健康プロジェクト

2001年にADB支援によって開始したプロジェクトで、主に既存のプログラムを包括的に支援することを企図したものである。特に、社会サービスへのアクセスが困難で、保健指標が悪く、貧困層が多い遠隔地全20県(パンジャブ州8県、他の3州各4県)での「女性に優しい病院」20施設の整備を焦点としている。

同プログラムには連邦コンポーネントと州コンポーネントがあり、特に州コンポーネントは県レベルの保健システム強化(女性と子どもの健康、産科救急にかかるとリファラル

の構築等)を主眼として、妊産婦死亡、乳児死亡の低減を目標としている。妊産婦死亡の低減に関しては、これら対象地域で、PHC レベルでのケアの質の向上、行動様式の変容(IEC 教材の開発等)、産科救急(県病院産科の施設リハビリ、医療機材)を柱とし、国際 NGO 等も参画している。

表 8 - 18 プロジェクト予算の内訳

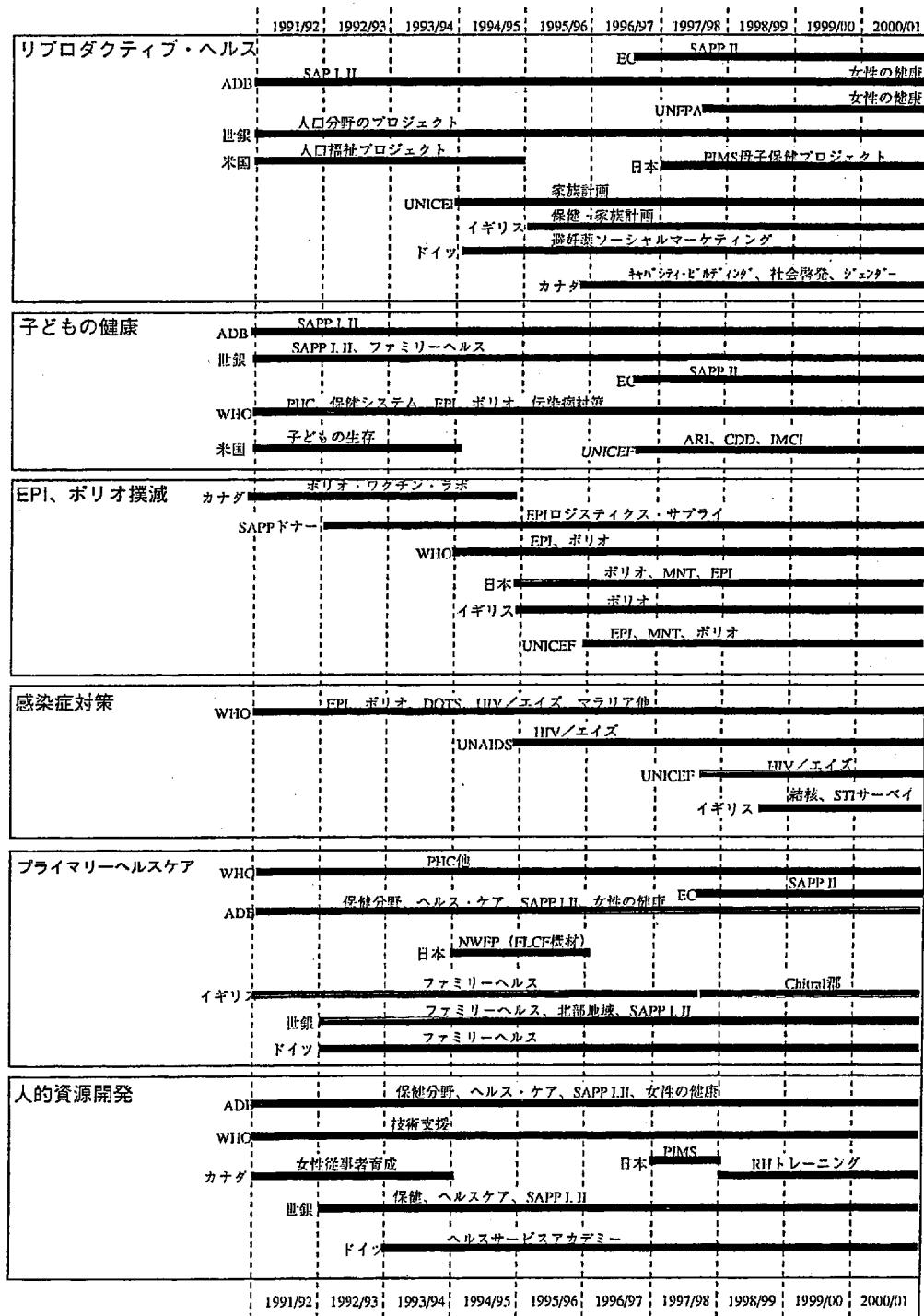
	資金負担内訳(100万米ドル)			プロジェクト予算内訳(百万ルピー)	
	外貨	内貨	計	連邦	
ADB	21.8	25.2	47	788.020	
パキスタン政府	0.7	17.3	18	1,260.034	
OPEC 基金	3.9	6.1	10	631.875	
計	26.4	48.6	75	310.430	
				718.426	
				計	3,708.785

37億5,000万ルピー相当。

出所：保健省提供資料

### 8 - 3 ドナーの支援動向

保健医療分野、人口分野で国連機関、国際機関、諸外国政府が積極的に支援を行っているセクターは、リプロダクティブ・ヘルス、子どもの健康、ポリオ撲滅/予防接種拡大計画、感染症対策(HIV/エイズ、性感染症、結核)、PHC、保健システム、人的資源開発等であるが、これらセクター別に過去10年間(1991~2001年)の主要ドナーの動向をみると、図8-7のように整理される。



出所：Analysis of Development Partners' Contribution to the Health Sector in Pakistan  
1991-2001, 2002 MOH/MSU

図 8 - 7 過去 10 年間の支援動向

図 8 - 7 の出所は、保健省 / MSU が過去 10 年間のドナー動向をまとめたレポート (Analysis of Development Partners' Contribution to the Health Sector in Pakistan 1991-2001, 2002年 6 月) であるが、同レポートでの解析は、在パキスタン主要ドナーからのアンケート回答に基づくもので、図中のセクター別ドナー支援プログラムの分類もあくまでドナーの回答による。リプロダ

クティブ・ヘルス・セクターでは、最もドナーのインプットが大きい印象を受けるが、具体的なプログラムは、従前よりの人口／家族計画セクター関連ととらえるべきものが多い。子どもの健康、EPI／ポリオ撲滅、感染症対策は互いに重なりあうセクターであるが、最も支援が集中してきたのはポリオ撲滅及びEPI支援、つまり子どもの感染症対策支援であったととらえられる。一方、DOTS戦略によるアプローチが始まったばかりの結核対策、子どもの成長モニタリング／栄養改善については、過去10年間のインプットはほとんどなかったことが分かる。主要ドナーの支援に関する予算規模及び実行状況について、各ドナーからの回答は表8-19のとおりである。

表8-19 主要ドナー支援の予算実行状況

(100万米ドル)

主な援助内容等		対象期間	予算額	実行額
ADB	人口、保健、ヘルス・ケア、SAPP-	1985-2001	220.8	147.7
WB	北部地域ファミリーヘルス、人口、SAPP-	1991-2001	252.7	190.3
EC	SAPP、薬物、食料、眼病	1998-2002	16.1	16.1
UNICEF	女性の健康、HIV／エイズ、EPI、ポリオ、子ども健康、栄養	1999-2001	50	45
UNFPA	家族計画、リプロダクティブ・ヘルス	1993-2003	60	31.8
UNDCP	薬物中毒予防・治療・リハビリ	1991-2003	5.03	4.12
UNAIDS	HIV／エイズ	1996-2002	0.78	0.7
WHO	PHC、保健システム、EPI、ポリオ、伝染病対策	1992-2001	43	43
日本	ポリオ撲滅、PIMS／母子保健等	1996-2001	32.2	32.2
イギリス	避妊薬ソーシャルマーケティング、PHC、リプロダクティブ・ヘルス	1995-2004	101.8	60.7
ドイツ	北部地域、公衆衛生教育機関、避妊薬ソーシャルマーケティング	1992-2001	75.5	49.2
アメリカ	子どもの生存、家族計画、NGO支援	1982-1994	41.2	41.2
カナダ	人的資源開発、女性プロジェクト、ポリオ、リプロダクティブ・ヘルス	1986-2001	25.6	24

出所：Analysis of Development Partners' Contribution to the Health Sector in Pakistan 1991-2001, 2002  
MOH/MSU

なお、リプロダクティブ・ヘルス、家族計画、PHC等のセクターでのプログラムの実施については、NGOとの連携が重要であるが、主要ドナーのプログラムに参加している主なNGOは、表8-20のとおりである。



表 8 - 20 主要ドナーによる NGO 連携

ドナー	セクター/プロジェクト	連携 NGO
アメリカ	NGO 支援、人口福祉	Asia Foundation, Aga Khan Foundation, PAVHNA, FPAP
WB	北部地域保健プロジェクト	Mary Adelaide Leprosy Center
	ファミリー・ヘルス	FPAP, MCWAP, Lady Dufferin
ADB	女性の健康、人口分野	パキスタン政府選定 NGO
UNDCP	薬物中毒対策	各州の NGO
	薬物中毒者対象 HIV / エイズ	Pakistan Society (Karachi)
UNICEF	女性の健康、HIV / エイズ	PNF, PMA, AMAL National, AWARD (NWFP)
ドイツ	北部地域、ファミリー・ヘルス等	Aga Khan Foundation, MCWAP, FPAP, Social Marketing Pakistan
イギリス	特定地域 PHC、RH、社会啓発等	Key Social Marketing, Futures Group, PSI/SMP, Aga Khan Foundation, Marie Stopes Society, PAVHNA, Network
EC	PHC、薬物中毒者のリハビリ	PDP 選定 NGO, Nai Zindagi
カナダ	リプロダクティブ・ヘルス等	Sungi Development Foundation, Heart File

出所 : Analysis of Development Partners' Contribution to the Health Sector in Pakistan 1991-2001, 2002  
MOH/MSU

#### 8 - 4 我が国の援助実績

我が国は、保健医療分野を対パキスタン支援における重点分野のひとつとしており、これまでに以下の内容で無償資金協力、及び技術協力を実施している。なお、保健医療分野での有償資金協力実績はない。

表 8 - 21 無償資金協力実績（一般無償、草の根無償）

案件名	実施年	E / N 額
パンジャブ医科大学付属病院機材整備計画	1991 年	12 億 5,000 万円
北西辺境州医療機材整備計画（国債 1 / 2 期）	1994 年	8 億 9,700 万円
ポラン医科大学医療機材整備計画	1995 年	4 億 8,800 万円
ポリオ撲滅計画	1996 年	2 億 3,100 万円
母子保健センター建設計画（1 / 2 期）	1996 年	19 億 500 万円
母子保健センター建設計画（2 / 2 期）	1997 年	5 億 5,900 万円
ポリオ撲滅計画	1997 年	2 億 500 万円
ポリオ撲滅計画	1998 年	4 億 1,600 万円
新生児破傷風予防接種拡大計画（1 / 3 期）	1999 年	1 億 200 万円
ポリオ撲滅計画（UNICEF 経由）	1999 年	6 億 3,600 万円
草の根無償資金協力		
北方地域ナガル地区母子保健センター設立計画		
ラホール地域母子保健センター改善計画		
ラホール地区農村保健改善計画		
北西辺境州医療体制整備改善計画		
カラチ市初等教育・基礎医療改善計画		
ラワルピンディ地区医療事情改善計画		
シンド州ラルカナ地区母子保健センター設立計画		
グジラット市巡回医療サービス整備計画		
カラチ市リヤリ地域福祉センター改善計画		
スワビ地区巡回医療サービス整備計画		
カラチ市結核対策推進計画		

出所：2000 年度版「我が国の政府開発援助」外務省経済協力局編

表 8 - 22 技術協力実績（プロジェクト方式技術協力、個別専門家派遣、研修）

	案件名	期 間
プロジェクト方式技術協力	パキスタン母子保健プロジェクト	1996年 6月 ~ 2001年 6月
	パキスタン看護教育アフターケア	2000年 11月 ~ 2002年 3月
個別専門家派遣	新生児医療	2001年 2月 ~ 2001年 2月
	結核対策	2000年 11月 ~ 2000年 11月
	保健・医療	2000年 10月 ~ 2001年 4月
青年海外協力隊員（JOCV）	1997 ~ 2000年度で 13名（看護師、保健師、理学療法士）	
研修実績	<p>日本への受入実績（1993 ~ 2000年度）</p> <p>新生児ICU看護、ハンセン病予防医学研究、リプロダクティブヘルス、ワクチン予防可能疾患の根絶セミナー、家族計画指導者セミナー ~ 政府とNGOの連携強化 ~、看護管理、救急・大災害医療セミナー、公衆衛生行政管理、歯学、小児外科看護部門、精神医療指導者研修（東南アジア）、地域健康開発のためのNGO/NPOの能力向上、農作業に伴う健康障害予防対策セミナー、病院管理技術とヘルスサービスマネージメント、病院統計、病院薬学、母子保健指標改善対策、臨床感染症学研修、臨床検査技術</p>	
	<p>第三国での研修実績（研修地）（1998 ~ 2000年）</p> <p>プライマリーヘルスケア（タイ）、ワクチン品質管理（インドネシア）、家族計画におけるメディアの役割（インドネシア）、皮膚病学（タイ）</p>	

出所：JICA ホームページ

#### 8 - 5 課題、援助ニーズ

パキスタン保健医療分野の現状と重要プログラムの進捗、主要ドナーの援助動向等から、今後の課題及び援助ニーズは以下のように考えられる。

既述のとおり最重要課題は子どもと妊産婦の死亡の低減であり、EPI活動能力、助産術、成長モニタリング/栄養改善、リプロダクティブ・ヘルスが重要な鍵といえる。

EPIについては、カバレッジの低い県を重点対象にして活動基盤強化やスタッフの士気高揚が必須と考えられ、援助ニーズもこれまで各ドナーが実施してきたワクチン供与やコールドチェーン整備に加えて、州/県レベルに対するきめの細かいインプットを検討するべきであろう。また、定期予防接種での麻疹、破傷風、ジフテリア等は撲滅可能なポリオとは異なり、永遠に必要とされるワクチンであり、活動効率を高めるうえでも国内自給を検討することが望ましいと考えられる。なお、感染症対策という観点からは、ポリオ撲滅/EPI等、子どもにとって重要な対策がとられてきたのに対して、重要感染症である結核対策がDOTS戦略に基づいて本格的に展開されるのはこれからである。NTP及びPTPへの技術支援、DOTS拡大に必要なサプライ・システムの構築、基礎保健施設の検査能力強化等、援助の必要性も大きい。

助産術に関しては、パキスタン政府も主要ドナーも特に重要な課題として様々な検討を行っ

ているが、極論すればパキスタン社会への質のよい助産術の定着が必要とされているのであり、LHW等のコミュニティ・ベースのスタッフの教育、基礎保健施設での妊娠中や分娩時の合併症に対応できる体制の整備、妊娠中や出産の際に保健スタッフ・施設のサービスを受けようとする住民の意識の変化（行動様式の変容）等、援助ニーズも範囲が広い。また、妊産婦死亡の低減のためには、助産術の定着と同時に効果的なリプロダクティブ・ヘルス・プログラムが必要である。SAP開始時からの人口／家族計画プログラムやLHW活動は同セクターでの実績といえるが、今後の方向性としては、包括的なプログラムのもとに女性のサービス・アクセスの改善、HIV/STI対策の統合、男性の参加や社会啓発が求められており、既述のADBによる女性の健康プロジェクトが関心を呼んでいる。

また、子どもや女性の栄養失調や微量栄養素欠乏症、妊産婦の重度の貧血が重要な問題として認識されてはいるものの、他方、栄養改善や成長モニタリングについては具体的なプログラムが決まっておらず、ドナーの援助実績もほとんどない。ドナー間では、連邦レベルあるいは州レベルでの政策支援を検討する動きもあるが、プログラム立案の根拠とすべき全国統一的なベースライン統計は整っておらず、サンプリング調査やオペレーションズ・リサーチを重視すべきとの意見もある。これに関し、既述のとおりLHWの活動中で新生児の体重測定がほぼ定着しつつあるところ、現状でLHWに与えられている体重計が乳児専用のものであるが、幼児（5歳児）までを測定できる体重計を配布できれば、現実的な成長モニタリングの基礎データ収集の一步を踏み出すことができる。決して高額なものではないとはいえ、10万人育成を目標とし、現在、既に7万人を超えるLHWに体重計を配布するには、何らかのドナー援助が必要であることはいうまでもない。政策立案から既存プログラム活用まで、ドナーによる援助形態も様々な観点から検討可能といえる。

これら今後の課題や、より強いニーズが求められる事項は、当然のことながら、3次よりもPHCでのサービスの質、中央よりも地方での実施能力に依存するものが多い。県保健行政官への公衆衛生教育、県レベル以下でのリファラル・システムの構築、RHCやBHU等の基礎保健施設の強化、人材育成等必要とされる事項は多い。RHCでの顕微鏡検査能力、コミュニティ・ベースでの公衆衛生の理解、県レベル以下のプログラム実施能力は、上述各セクター課題事項への支援成果を大きく左右する要因にほかならない。良い統治や行政能力への支援と合わせて、感染症対策、リプロダクティブ・ヘルス、栄養改善等の各プログラムの実施促進と整合性のとれる援助を検討するべきであろう。

以上、今後の課題と援助ニーズは次のように整理される。

表 8 - 23 連邦、州、県レベル別主な援助ニーズ

		連邦レベル	州レベル	県レベル以下
感染症対策	EPI	ワクチン自給率向上	カバレッジ向上	活動基盤、スタッフ教育
	結核	NTP 強化、モニタリング	リファレンスラボ整備 薬品サプライシステム	RHC 顕微鏡検査能力 肺結核患者集中投薬療法
リプロダクティブ・ヘルス		包括プログラム策定	女性のサービス・アクセス改善、男性参加、社会啓発、行動様式の変容	
栄養改善		計画立案・モニタリング オペレーションズ・リサーチ実施		既存プログラムでの対処 ・子どもの成長モニタリング ・補助食品、微量栄養素配布等
人的資源開発		トレーナーズトレーニング	地方スタッフの教育 ・県保健行政官 ・公衆衛生教育 ・医療学校整備	コミュニティ・スタッフのトレーニング ・助産術 ・DOTS ・栄養等
PHC 強化			リファラル・システム構築 県病院、RHC / BHU 強化 サービス・デリバリー向上 地域格差是正	
県レベル行政能力			県レベルへの権限移譲 人材育成と適正な配置	

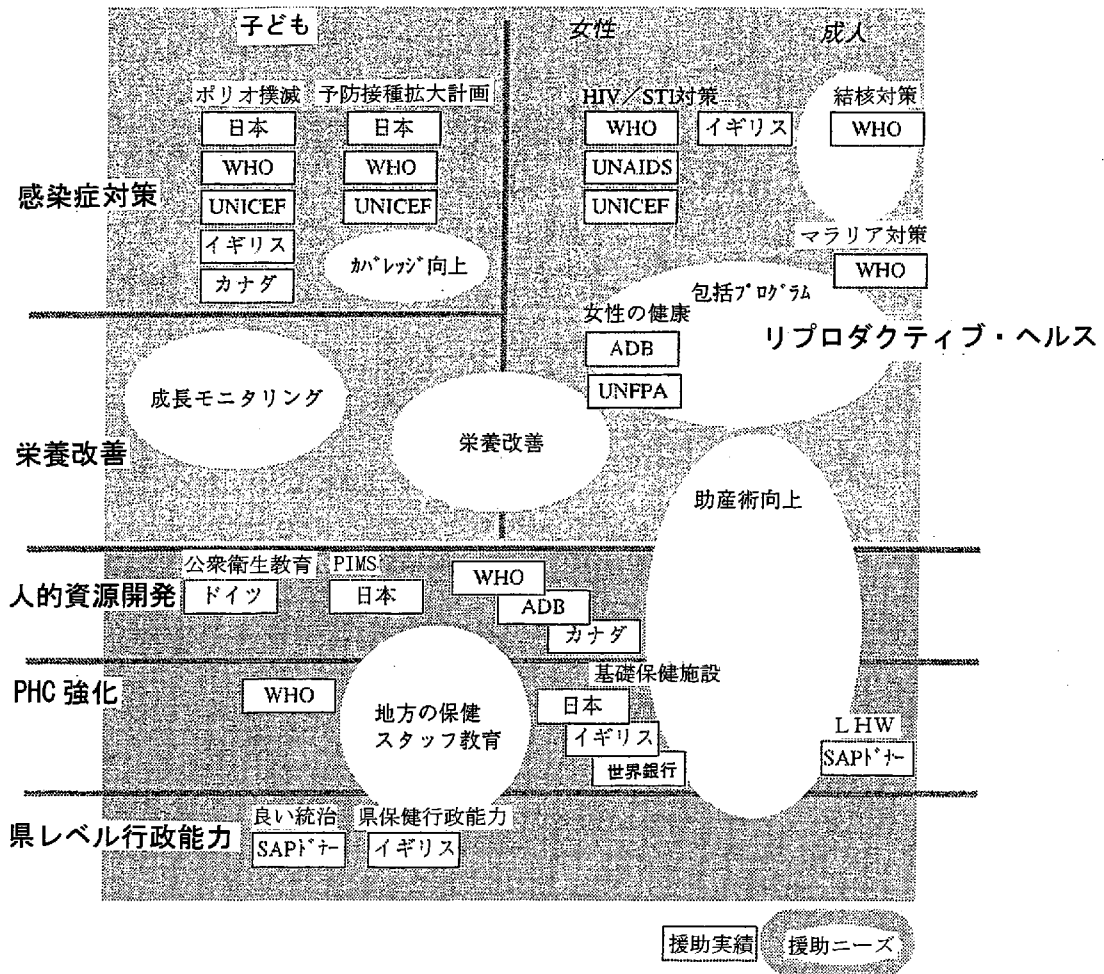


図 8 - 8 援助ニーズ

## 第9章 教育

### 9 - 1 教育分野の現状

#### (1) 教育制度

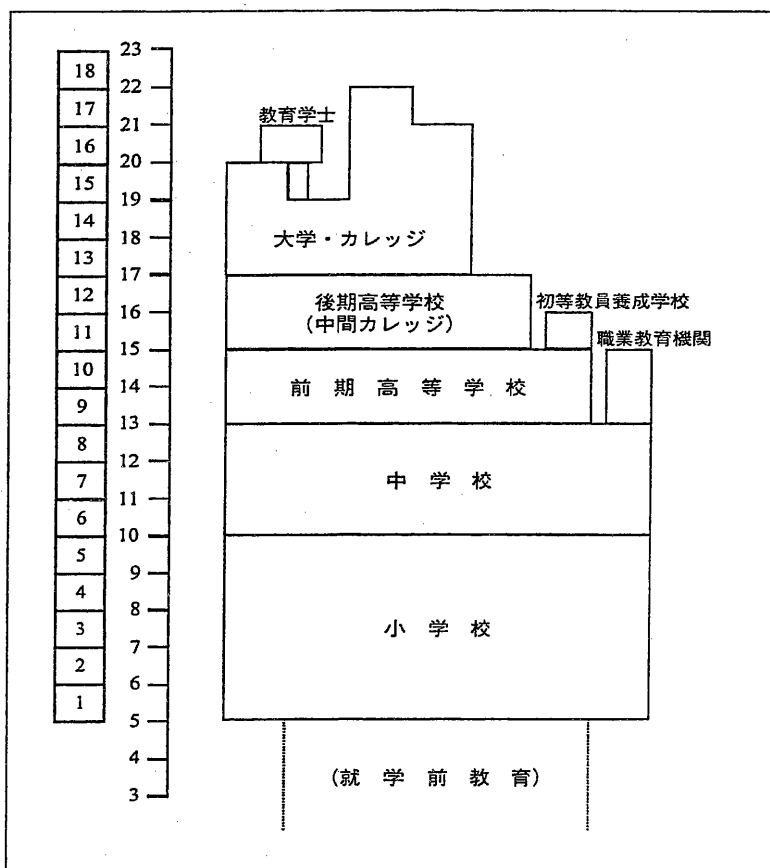
パキスタンにおける教育制度は、これまで独立以前の制度が維持されてきたが、現在、国家教育政策（1998～2010年）をベースにした貧困削減戦略文書（PRSP）の下で、2015年を目標に長期的な制度改革が進められている。パキスタンの現状の教育制度は表9-1のとおりで、学校教育体系は図9-1に示すとおりである。初等教育の完全義務教育化は独立以来の課題であるが、まだ達成されていない。教育言語は、現行では中等教育までは原則としてウルドゥー語、高等教育以降は英語であるが、将来は中等教育以降はすべて英語となる。

表9-1 パキスタンの教育制度（現状）

正規（学校）教育		年数
高等教育	カレッジ・大学・大学院	2～5
	教員養成大学	1
	後期高等学校	2
	職業訓練校（技術・商業他）	2
	教員養成校	1
中等教育	前期高等学校	2
	職業訓練学校	2
	中学校	3
初等教育	小学校	5
	就学前教育	1
非正規教育	マドラッサ（宗教学校）	-
	コミュニティ学校	-
	遠隔（通信）教育	-

出所：国別援助検討会報告書（パキスタン）JICA、1996

教育制度の改革案では、5年間の小学校（Primary School）教育に3年間の中学校（Middle School）教育を加えた8年間の初等学校（Elementary School）教育が計画されている。1年間の就学前教育を初等教育の一環とするとの計画もある。また、計画では現行2年間の前期高等学校（High School/Secondary School）と、同じく2年間の後期高等学校（Higher Secondary School/Intermediate College）を合わせて4年間の中等学校（Secondary School）とする。高等教育に関しては2～3年間のカレッジ（Degree College）、2～5年間の大学（University）はそのまま現行の制度が維持されることになっている。



出所：パキスタンの教育、ぎょうせい、1993

図9 - 1 パキスタンの学校教育体系（現状）

## (2) 教育機関

公立の教育機関に関する主要指標は表9 - 2のとおりである。この統計数字は、教育計画管理アカデミー(AEPAM)が管理する教育管理情報システム(EMIS)の数値に基づくものを、財務経済省財務局がEconomic Survey(2000 ~ 2001年)に引用したもので、10か年長期開発計画等で引用される連邦統計局(FBS)の統計数値とは多少異なる。このほかに、普通教育、職業教育の分野で私立学校が全国に3万6,096校あり、約609万人の学生が就学している。



表 9 - 2 パキスタンの教育機関（公立）

教育機関	数	就学者数	教師数	備考
小学校	165,775	18,903,460	338,398	
中学校	18,806	4,263,794	95,195	
前期高等学校	12,852	1,771,382	162,006	
後期高等学校	661	42,334	20,190	
高等職業訓練校	498	88,000	6,582	
カレッジ	1,083	956,468	35,325	
大 学	28	100,000	9,280	他に私立大学 14 校

出所："Economic Survey of Pakistan", MOFEA, 2001

### (3) 就学率

公立学校の就学率としてパキスタン政府が公式に発表している数字は、表 9 - 3 に示すとおり、小学校で 89%、中学校 47.5%、前期高等学校 29.5%である。女子の就学率は男子に比べると低い。また、男女とも農村部では都市部よりも更に低くなっている。ただし、世界銀行のマルチドナー支援ユニット（Multi-donor Support Unit：MSU）が発行する「パキスタンの初等教育」(Primary Education in Pakistan, Jan. 2002)では、4 種類のデータベース、すなわち「教育管理情報システム（EMIS）報告 1999～2000」「私立教育機関調査 1999～2000」「パキスタン総合家計調査 1998～1999」「1998 国勢調査」のデータを総合して、小学校の就学率は 70%程度と見積っている。

私立学校の就学率は、小学校 19.9%、中学校 9.1%、高等学校 4.7%である。就学率は年々増大する傾向にあるが、人口増加率も高いため、教育インフラの整備が追いつかず、また女子の就学率が低いことから大幅な改善は見込めない状況にある。

表 9 - 3 就学率

教育段階	1999～2000 教育年度		
	全 体	男 子	女 子
小学校（Class - ）	89.0	99	79
中学校（Class - ）	47.5	55	40
前期高等学校（Class - ）	29.5	35	24

出所："Economic Survey of Pakistan", MOFEA, 2000

### (4) ドロップアウト（中途退学）

パキスタンでは小学校の生徒は 5 年生まで自動的に進級するが、5 年間の課程を終了せず、学校を辞める生徒の率は「国家教育政策」の公式発表でも 45%と極めて高い。特に 1 年目に退

学する生徒が多いといわれている。退学の直接的、間接的な理由としては、経済的困窮、保護者の教育に対する無理解、教員のモチベーションの欠如、不適切なカリキュラムによる学習意欲の欠如等のほか、地理的な理由で学校へのアクセスが困難等の問題があげられる。

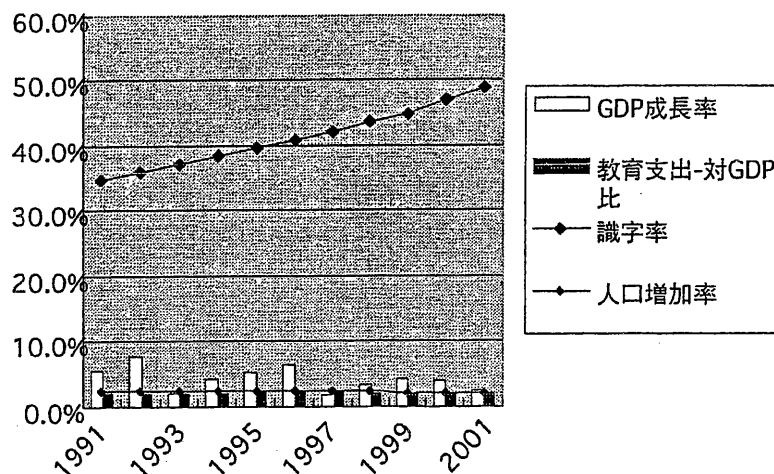
### (5) 識字率

識字率と人口増加率、経済成長率の関連を図9 - 2 に示した。識字率と人口増加率はおおむね負の相関関係にあり、人口増加率は年々減少しているものの、2.3%前後と世界レベルで見ればいまだに高く、また識字率は年々増大しているものの、公式統計では49%で南アジア諸国と比較してみてもネパール、バングラデシュに次いで低いレベルにある。

#### 識字率の定義

国連開発計画 (UNDP) : 15 歳以上で内容を理解しながら読み書きができ、日常的な短文を書ける人の割合。

パキスタン : 10 歳以上で新聞が読め、簡単な手紙が書ける。



出所 : "Economic Survey of Pakistan", MOFEA, 2001

図9 - 2 人口増加率と識字率の推移

### (6) 教育制度の歴史的背景

英領インド時代に英国がもち込んだ教育制度は、植民地経営に資する現地人官僚の育成が主眼にあったため、英国の制度に基づき英語による教育が行われた。このため初等教育よりも中・高等教育に、また教育課程は科学技術系より人文科学系に重点が置かれたといわれる。1947年に独立した際、多くの現地人官僚がインド側についたため、その後もパキスタンにお

いては不足する官僚の育成に重点を置いた英国式の教育制度が維持されてきた。

一方、社会が女子・女性に教育を授けることを不必要とみなす伝統的な姿勢が強くあり、教育普及の障害となった。また、教育は一部の特権的な階層の人間が受けるべきものという価値観が社会的に容認されていたともいわれている。こうした教育軽視の社会的風潮に対する改革が始まったのは、1970年の新教育政策がつくられてからである。新政策の下では、教育の機会均等、イスラム教育の充実、科学技術教育の重視、教育水準・教員の質の向上、高等教育機関・進学校の地方分散等が改革の目標としてあげられた。

こうした歴史的な背景の下、教育改革の目標はその後の中・長期開発計画等のなかでも継続して掲げられているが、現在に至るも達成されたとはいえない状況にある。パキスタンの教育セクターの問題点とその原因を表9 - 4に整理した(統計数字はEconomic Survey 1999 ~ 2000による)。

表9 - 4 パキスタンの教育セクターの問題点と原因

サブセクター(現状)	問題点	原因
セクター全体	<ul style="list-style-type: none"> <li>・低成人識字率(約49%)</li> <li>・教育機会の不均等</li> <li>・慢性的予算不足</li> <li>・政府組織の非効率</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・男女間格差</li> <li>・都市・農村部の不均衡</li> <li>・社会階層格差</li> <li>・国際標準以下の予算配分</li> <li>・政治的介入</li> </ul>
初等教育 小学校(Class 1 - 5)	<ul style="list-style-type: none"> <li>・低就学率(89%)、特に低い女子就学率</li> <li>・高い中途退学率</li> <li>・低い教育の質</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・教育施設不備・不足(地域格差)</li> <li>・人口増加</li> <li>・経済的負担</li> <li>・教員不足、高欠勤率</li> <li>・教員再教育の不徹底</li> <li>・教材の不足・不備</li> <li>・不適切なカリキュラム</li> </ul>
中等教育 中学校(Class 6 - 8) 前期高等学校(Class 9 - 10)	<ul style="list-style-type: none"> <li>・中学校の低就学率(48%)</li> <li>・前期高等学校の低就学率(30%)</li> <li>・理数科教育の不十分</li> <li>・低い教育の質</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・教育施設不備・不足(地域格差)</li> <li>・教員不足(女子、理数科)</li> <li>・教員再教育の不徹底</li> <li>・機材、教材の不足・不備</li> <li>・不適切なカリキュラム</li> </ul>
高等教育 後期高等学校(Class 11 - 12) カレッジ(Class 13 - 14/15) 大学(Class 15/16 - 19)	<ul style="list-style-type: none"> <li>・技術教育課目の不足</li> <li>・雇用需要とのミスマッチ</li> <li>・産学連携の不足</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・教育施設不備・不足</li> <li>・教員不足</li> <li>・教員再教育の不徹底</li> <li>・機材、教材の不備</li> </ul>

## (7) 暫定版貧困削減戦略文書 (I-PRSP) - 中間報告における教育開発

I-PRSP では、パキスタンの社会指標が世界的に低いといわれる南アジア諸国のなかでも特に低いこと、世界銀行主導で進められた社会セクター開発計画である社会行動プラン (SAP) が、当初の目標を達成できなかったこと、また貧困は低収入に加え、ベーシック・ヒューマン・ニーズ (BHN) へのアクセスの制約、機会制約が原因であること等が指摘された。このため、I-PRSP では、貧困の削減と経済成長の達成を目標とし、その達成のためにはまず経済的・社会的・行政的改善が必要であること、基本的ニーズ (社会サービス - 初等教育、予防医療、社会福祉) の改善が必要であること、経済成長には生産性・効率性の向上が必要であること、雇用の重点セクターは高い雇用吸収力の見込める農業、製造業 (中小企業)、IT 分野ほかであり、これらの経済セクターの強化を図ること等が求められている。なお、I-PRSP に記載された人間開発改善のための戦略は、パキスタンにおける問題点と課題を下記のように取りまとめている。

### 1) 問題点

- ・教育・保健医療の質が低い。
- ・初等教育総就学率が低い：69% (1998 ~ 1999 年度、SAP 目標は 88%)。
- ・成人識字率が低い (特に女性)。
- ・地域 (都市部・農村部) 格差が大きい。
- ・男女間格差が大きい。
- ・需要サイドの制約 (女子の教育到達率の低さ) がある。
- ・地方の教員の欠勤率が高い。

### 2) 課題

- ・教育と保健セクターの開発が最優先課題。
- ・地方政府 (province と district) の参加が重要 (地方分権化の推進)。
- ・公共財の投入と良い統治 (効果的な組織、制度) の確立。
- ・民間セクターの参入奨励。
- ・需要サイドへのインセンティブ (女子教育補助金等)。
- ・貧困の削減には雇用機会創出が欠かせない。

## 9 - 2 10 年開発計画及び 3 年間発プログラムにおける位置づけ

10 年開発計画 (2001 ~ 2011) における教育分野の開発は、国家教育政策 (1998 ~ 2010) をベ - スに長期的観点から制度の改革が進められ、最終的には 2015 年までに国民皆教育 (Education for All : EFA) の達成を計画している。その一環として、「教育セクター改革

( Education Sector, Reform : ESR ) アクションプラン 2001 ~ 2004」では、2004年までに小学校総就学率 ( GER ) の100%達成をはじめとする目標が設定され、その実現に向けた諸改革が推進されている。

#### 9 - 2 - 1 10 か年長期開発計画 ( 2001 ~ 2020 ) の要旨

##### ( 1 ) 教育訓練 ( Education and Training ) 分野

教育は生活の質の向上に不可欠であると同時に、将来の生活の糧を得る技 ( skill ) を身につけさせるものとして重要であるとの認識に立ち、10 か年長期開発計画においては、人的資源の総合的な開発が謳われている。万民に教育の機会を提供することはもちろんであるが、特に昨今の世界の動勢に応じ、科学技術の知識に立脚した人的資源の育成をはかるため、基礎教育以降の中等・高等教育レベルで理科系・技術系の課目の導入を積極的に図っていく計画である。

表 9 - 5 教育セクター開発目標 2001 ~ 2011

	基 準	目 標	
	2000 ~ 2001	2003 ~ 2004	2010 ~ 2011
総就学率 ( % )			
小学校			
全 体	83	94	104
男 子	96	102	107
女 子	70	85	101
中学校			
全 体	57	66	97
男 子	67	77	100
女 子	46	52	94
高等学校			
全 体	35	45	79
男 子	42	50	81
女 子	27	39	77
高等教育			
全 体	2.5	3	5.5
識字率 ( % )			
全 体	52	61	78
男 子	64	73	88
女 子	39	47	67

出所 : 10 Year Perspective Development Plan

10 年長期開発計画（2001～2011）における教育セクターの開発目標、開発予算、及び雇用計画はそれぞれ表 9 - 5、9 - 6、9 - 7 のとおりである。

表 9 - 6 教育セクター開発予算

(Rs. Million)

サブセクター	予算配分			比 率 (%)
	2001～2004	2004～2011	2001～2011	
初等教育	1,680	11,030	12,710	20
中等教育	956	5,516	6,472	10
カレッジ教育	480	3,078	3,558	6
奨学金他	470	2,372	2,842	5
技術教育	1,939	11,030	12,969	21
識字プログラム	1,450	7,590	9,040	14
義務教育	2,525	12,310	14,835	24
合 計	9,500	52,926	62,426	100

注) これに加え、州政府より Rs. 130billion が年次予算として供出される。

出所: 10 Year Perspective Development Plan

表 9 - 7 雇用計画

	基 準	計 画	
	2000～2001	2004	2011
人口 (100 万人)	141	149.7	169.1
粗活動率 (%)	29.4	29.5	30.8
労働力 (100 万人)	41.4	44.2	52.1
被雇用者 (100 万人)	38.6	41.3	49.9
失業率 (%)	6.9	6.5	4.2
実質失業率 (不完全就業者、%)	3.5	2.9	1.9
失業率計 (%)	10.4	9.4	6.1

出所: 10 Year Perspective Development Plan

なお、同計画における教育セクターの問題認識と、その対策としての開発戦略、開発プログラムを次に示す。

問題点	開発戦略	プログラム
1) 低識字率及び小・中レベルの低入学率	<ul style="list-style-type: none"> <li>・成人識字運動</li> <li>・正規・非正規教育システム</li> <li>・初等教育義務教育化</li> <li>・前期高等教育義務教育化</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・2001年8月より人間開発特別タスクフォースが支援</li> <li>・非正規学校3万校の新設(既存7,100校を含む)</li> <li>・小学校3万2,000校の新設と、既存5万3,000校の中学レベルへの格上げ</li> <li>・中学校1万9,000校の前期高等教育レベルへの格上げ</li> </ul>
2) 全ての教育段階での低クオリティ	<ul style="list-style-type: none"> <li>・教員基準の改善</li> <li>・カリキュラムの改善</li> <li>・試験制度改善</li> <li>・科学教育の再構築</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・教員再教育プロジェクト</li> <li>・教育認証サービス</li> <li>・国家教育評価システムの設立</li> <li>・既存中学3,000校での科学教育設備の再編</li> </ul>
3) 技術・商業・職業教育機会の制限	<ul style="list-style-type: none"> <li>・中等教育での技術・職業科目の導入</li> <li>・Districtレベルの専門学校とTehsilレベルの職業学校設置</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・中等技術教育プロジェクト</li> <li>・中等学校2,000校で技術課目を開設(1 Tehsil 当たり5校)</li> <li>・既存60校に加え、2011年までに90校の専門学校(polytechnics)の設置</li> <li>・専門学校100校で夜間クラスを設置</li> </ul>
4) 民間セクターの低参入率	<ul style="list-style-type: none"> <li>・無償、ソフトローンによる民間セクターへのインセンティブ供与</li> <li>・公共・民間パートナーシップの奨励</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・教育基金プロジェクト</li> <li>・コミュニティ参加プロジェクト</li> </ul>

## (2) 科学技術 (Science and Technology) 分野

10か年長期開発計画における、教育に関連する科学技術分野の人材開発目標、及び当該分野の問題認識と、その対策としての開発戦略、開発プログラムはそれぞれ下表のとおりである。

表9 - 8 科学技術・研究開発人材

(100万人当たり)

	基準	計画	
	2001	2004	2012
科学技術要員数	3,970	4,700	8,460
研究開発要員数	116	215	1,015

出所：10 Year Perspective Development Plan

表 9 - 9 科学技術分野博士号取得者数

	基 準	計 画	
	2001	2004	2012
博士号取得者数	2,820	3,848	8,905
人口 100 万人当たり	20	26	51

出所：10 Year Perspective Development Plan

問題点	開発戦略	プログラム
科学技術インフラの不備	インフラの強化、改善	1) 研究開発 (R&D) 機関・大学の強化、改善
科学技術人材の不足	高度の教育・訓練プログラムの開始	1) 教師・研究者の海外留学奨学計画 (TROSS) 2) 国民の博士号制度による科学技術人材開発 3) 分割式博士号取得プログラム 4) 実験(研究)室機器維持基金の創設
大学、研究開発機関、産業間の連携の欠如	テクノロジー・トライアングル (大学、研究開発機関、産業間) の設立	1) 国家認定評議会 (National Accreditation Council) 2) 工業分析センター (Industrial Analytical Centre) の設立 3) 科学技術データベース/情報ネットワークの設立 4) 産業ベースのプロジェクト設立

(3) 情報技術 (Information Technology) 分野

10 か年長期開発計画における、教育に関連する情報技術 (IT) 分野の人材開発目標、及び当該分野の問題認識と、その対策としての開発戦略、開発プログラムはそれぞれ次のとおりである。

表 9 - 10 IT 計画

	基 準	計 画			
	2000 ~ 2001	2001 ~ 2002	2003 ~ 2004	2004 ~ 05	2010 ~ 2011
IT 専門家数 (年間創出人数)	5,200	12,600	20,000	23,225	53,216
国内パソコン台数 (million)	1.950	3.115	4.280	3.115	14.180
64kb インターネット回線接続都市数	296	548	800	900	1,400
インターネット接続数 (累計)	200,000	385,000	570,000	285,000	5,000,000
年間ソフト輸出額 (million US\$)	45	121	197	350	5,000
IT 学位授与教育機関・大学数	99	115	131	145	256
IT 教育機関数 (非学位授与機関)	480	655	829	1,012	2,972

出所：10 Year Perspective Development Plan



問題点	開発戦略	プログラム
IT人材不足	人材育成機関の新設と既存機関の強化 人材の再教育訓練	IT大学7校の新設、各種機関のIT学部拡充に係る33プロジェクト(実施中) 技術者・科学者に対するIT訓練・再訓練に係るプロジェクトの実施
高額なIT教育費用	奨学金・ローン制度整備と公共教育機関の授業料の抑制	奨学金・ローンプログラムの策定、公共教育機関の強化、教育内容改善及び授業料の抑制
ITインフラの不備	国際標準のITインフラの整備  大学間イントラネットの整備 TVの活用	・データ・ネットワークの設立 ・光ファイバー幹線の拡張(第1次: districtレベルまで) 教育ネットワークの整備 テレビ(PTV)放送網の教育目的での有効活用
IT教育の質	試験・認証制度の整備	国家試験サービス・認証機関設立プロジェクト
IT技術の機会不均等	地域インターネット・センター構想 草の根レベルへのIT施設の拡張	地域インターネット・センターの整備  地域学校へのコンピューター整備
有能な人材の不足	国際市場から有能な人材の雇用	海外の優秀な人材を優待する(実施中)
民間セクターの奨励	現任教職員の再訓練  公共・民間パートナーシップの創設	教職員再訓練プロジェクト  ・ITパーク ・ビジネス養成 ・E-ガバメント・プログラム ・E-コマース・プログラム ・展示会・セミナーの開催

#### 9 - 2 - 2 教育セクター改革(ESR)アクションプラン2001～2004

ESRは国家教育政策(1998～2010年)をベースにした長期にわたる教育セクター改革の概念であるが、そのアクションプランは2001～2004年の3年間の行動計画を定めたもので、パキスタンにおける教育開発計画は、すべてこの行動計画に基づくことが原則となっている。ESRは他のマクロレベルの構想(分権化地方自治プラン2000、社会行動計画、人間開発タスクフォース)と連携して実施されるものである。ESRにおける教育セクターの目標は次のとおりである。また、ESRアクションプランの主要な構想は次のとおりである。

表 9 - 11 教育セクター目標

	PIHS	基準	目標		
	1998 ~ 1999	2000 ~ 2001	2001 ~ 2002	2002 ~ 2003	2003 ~ 2004
初等教育総就学率	71	89	93	96	100
男子	80	106	110	115	119
女子	61	68	71	74	76
中等教育総就学率	40	59	62	65	68
男子	48	73	77	80	83
女子	32	44	47	49	50
識字率 (10歳以上)	45	51	53	56	59
男子	59	63	65	68	70
女子	31	38	41	45	49
中退率 (小学)	13	48	46	43	41
男子	-	43	41	39	37
女子	-	52	50	47	44
稼働公立学校数	-	134,415	137,103	139,845	142,642
訓練済み教員比率	-	97.2	97.9	99.3	100
教員欠勤率	-	-	-	-	-

注) PIHS : パキスタン総合家計調査

出所 : I-PRSP

### (1) 3大戦略

#### 1) 識字率 100%の達成

- ・ 正規・非正規ともに初等教育 100%義務教育化 (UPE)
- ・ 成人識字運動 (15歳以上)

#### 2) 識字率 100%維持のための質の確保

- ・ 教師、管理職の専門家教育
- ・ 継続的なカリキュラム改革
- ・ 試験制度の改革と評価システムの確立

#### 3) 技術教育・職業教育の導入

- ・ 既存後期中等学校における特殊技能プログラム
- ・ Tehsil ごとに専門学校を設立
- ・ 既存専門学校での2部授業 (特に女子向け)

### (2) 高等教育

高等教育は重要分野である。科学技術省 (MOST) と民間セクターとの協同により、最適な

人数、科学技術分野への重点シフト、教育の質を確保する。理科系の教育を拡充し、現在の大学での専門比率（文系 70% - 理系 30%）を文系、理系それぞれ 50%とする。

### (3) 技術系教育

- ・後期中等教育レベル（Class 9 - 10）に技能開発を目的とする技術教育課目を導入する。
- ・課目は雇用に直結する地場産業が必要とする技術を選定する。
- ・自営業を奨励する（マイクロクレジット制度と連携）
- ・Tehsil レベルの専門学校の再活性化と 2 部授業性を導入する（女子学生対策）

### (4) 公共 - 民間パートナーシップ（PPP）

- ・すべての教育段階において市民組織、NGO、CBO 等との連携を図る。
- ・中央政府、州政府レベルで民間セクターを教育管理情報システム（EMIS）に組み込む。
- ・地域公共パートナーシップ（CPP）により、公立学校の改善に民間投資を受け入れる。
- ・学校プログラム（School Programme）を採用する。
- ・民間に試験委員会を設置する。
- ・教員教育で官民協力を行う。
- ・民間印刷所で各種教科書を印刷する。

### (5) 教育の質の改善と維持

- ・教員教育・再教育の実施
- ・カリキュラムと試験の改革
- ・通信教育による教員訓練と教員資格向上（10 + 1 から 10 + 3、大卒レベルへ）

### (6) 国家教育評価システム（NEAS）

- ・小学校（Class 1 - 5）前期中学校（Class 6 - 8）の生徒の最終年次における学習到達度を評価する。
- ・カリキュラム・教科書の改訂、教員教育・訓練、試験による教育の質の向上を図るため、標準到達度を設定し、フィードバックする。

### (7) ビデオ教材 / ライブラリー

- ・農村部の生徒の後期中等教育の改善を目的としてビデオ教材を作成し、そのライブラリーを設置する（特に教師が不足している科学、数学等の課目）。
- ・基礎教育用の情報通信技術（ICT）の可能性を検討する。

(8) 地域リソースセンター

Tehsil (郡) 及び District (県) レベルのリソースセンターを設立し、情報の中央集中を避け、教員、教育管理者、地域社会に能力向上の機会を提供する。

(9) 地方レベルの権限強化

- ・ 州政府、県政府、市民組織、NGO、CBO、VO 等による参加型意思決定
- ・ 初等教育の義務教育化
- ・ 県レベルでの計画策定
- ・ PTA、地域市民委員会 (CCB) を法的に組み込んだ学校経営
- ・ 教育リソースの管理
- ・ 特殊教育
- ・ 識字教育
- ・ スタッフの合理化

(10) 州政府イニシアティブ

- ・ 予算配分に教育指標を利用 (入学率、中退率、識字率、職業学校就学率、教育の質等) :  
パロチスタン州政府
- ・ 社会経済指標 26 項目 (パンジャブ経済研究所策定) を利用 : パンジャブ州政府
- ・ 教員の業務内容評価のため、年次業務評価を実施 (PTA / 地域社会も参加)  
なお、ESR アクションプランの詳細は表 9 - 12 のとおりである。

表9-12 教育セクター改革 (ESR) アクションプラン 2001~2004

No.	サブセクター/推進分野	教育省 担当部局	プロジェクト費 用 (Mil.Rs.)	他ドナー/開発パートナー	
1	国民識字運動	EFA局	9,000.0		
*	コミュニティ小学校プロジェクト(NEF schools)			UNICEF, DFID	
*	成人識字センター (識字+基礎職業能力)				
2	マドラサの正規教育化	カリキュラム局		IDB, German	
*	Dini Madaris/Dar ul Uloomモデル校整備 (コンピューター、教科書、給与)				
3	国民皆義務教育 (建設、設備、他)	EFA局	27,100.0	UNICEF, USAID, ADB, CIDA, German, Saudi	
*	正規学校教育			CIDA	
*	非正規教育(NFBE schools)			MOWD&SW, AGU, NGO	
3.1	学校栄養プログラム(Tawana Pakistan)			149.7	CIDA
3.2	早期 (小学入学前) 児童教育			115.0	
3.3	教育行政の良い統治と地方分権化			6,300.0	ADB, NEDA, NORAD, German, AED
4	教育の質の改善	カリキュラム局			
*	カリキュラム改訂				
*	教員訓練校(TTI)の改善・リハビリ				
*	国立教育研究所(NIER)の設立と各州教員養成校(PITE)とのネットワーク化				
*	旧初等教員資格保有者の再訓練コース				
*	現職教員再訓練 (初等教育、中等教育)				
*	国家教育評価システム(NEAS)支援				
*	地方教育リソースセンター				
4.1	国家教育評価システム(NEAS)			288.1	DFID
4.2	試験制度改革			0.0	
4.3	県レベル教育リソースセンター		115.0		
5	中等教育における技術・職業科目導入	科学技術教育局	2,437.0	CIDA, German, Saudi	
*	前期高等学校での技術・職業科目導入と職業高校(Polytechnics)の拡充			ADB, USAID	
*	工業高校の設立			ADB	
5.1	ビデオ教材 (ビデオライブラリ)		350.0		
6	高等教育部門	高等教育局	10,600.0	CIDA, Italy	
*	高等教育機会の拡大			1,325.0	
*	12大学でのBA/BSc Honorsコース設定			2,108.0	
*	図書館・実験室・維持管理施設の強化			1,375.0	
*	研究基金 (寄付金)			1,000.0	
*	教員訓練アカデミー			75.0	
*	大学間連携、海外大学との連携			550.0	CIDA, EC
*	産学連携			215.0	
*	科学技術分野博士コース奨学金 (300人)			604.0	
*	現職教員博士号取得手当増額 (1,800人)			228.0	
*	IT大学4校設立及び既存大学20校のIT設備支援			1,600.0	
*	新規学術分野			450.0	
*	カリキュラム改訂			12.0	
*	後期高等学校での科学系課目の導入			900.0	
6.1	高等教育タスクフォース(Task Force on Higher Education)の提言				
7	公共民間パートナーシップ(PPP)	国家教育基金	250.5	USAID, CIDA	
*	教育基金の再構築				
*	教育基金の強化				
7.1	人間開発に係る大統領タスクフォース				
7.2	学校借り上げプログラム				
AA	ESRパイロット地区-イスラマバード(ICT)	連邦教育局			
BB	EFA国民行動計画	EFA局			

### 9 - 3 他ドナーの支援動向

#### 9 - 3 - 1 DAC 諸国・国際援助機関の教育援助

1990年5月、タイのジョムティエンで開催された「すべての人に教育を（Education for All : EFA） - 世界会議」で「すべての人に教育を - 世界宣言」が採択され、2000年までにすべての人が教育機会を与えられるべきであるとの世界的な目標が設定された。これに伴い、DACでは、特に基礎教育をすべての人がもつ識字・基礎技能・保健衛生等に関する基本的学習ニーズであるととらえ、加盟国に対してこうした分野での支援を求めている。

1990年台初頭までの統計数値を基にまとめられた主要な国際機関、援助国の教育開発援助の重点分野を概観すると下表のとおりである。

機関・国名	基礎教育	高等教育	職業訓練	留 学	NGO
世界銀行		1)			
国 連		-	2)		
USAID			-		
イギリス					
ドイツ					
フランス・ベルギー		-	-		
スウェーデン		-			
日 本	-				

(注) 非常に活発 活発 - 活発でない

1) アジアのみ

2) ILO

出所：「開発と社会」豊田俊雄編、アジア経済研究所刊 経済協力シリーズ 173

DACでは、初等教育や識字能力の普及のための投資は高い収益率を生み、貧困を緩和させるものと考え、日常生活の質の改善、公衆衛生の改善、多産の減少、幼児死亡率の低減等を実現することから、社会開発のみならず経済開発にも貢献するものにとらえている。このため、DAC諸国は教育分野での援助額の増大を図るとともに、他方では基礎教育開発によるEFA達成のための条件・課題として、被援助国側が国家行動計画・戦略を策定すること、教育専門家、地方グループ、NGO、学者、政府からなる作業グループを設置すること、及び教育財源の見直し・調整を行い、援助を効率的に使用することを緊急の課題として求めているのが現状である。

教育分野における主要国際機関の教育援助の理念と動向を概観すると次のとおりである。

機関名	理念・方針	援助動向	その他
UNICEF	EFAの目的に沿って基礎教育（初等教育と成人の識字）の達成を最優先する。特に女子教育の改善に重点を置く。	サブサハラ、南アジア、中東を重視。 予算額の8%（1991年）が教育援助。	
UNESCO	教育・科学・文化の進展とそれによる平知の維持を目標とする。貧困の撲滅、人口の抑制、民主化促進のため、初等教育促進と識字率向上を活動の中心課題とする。	全体予算の40%（1991年）が教育援助。	基礎教育と経済成長の関係の実証的研究の結果、経済成長のためには40%の識字と4～6年間の初等教育が最低限必要な条件と結論（学校教育の年数が収入に反映する）。
世界銀行	教育を経済発展の手段、すなわち人的資源ととらえる。教育支出の効率性と所得の増加への寄与を求める。当初は普通教育（中等教育）職業・技術訓練に重点。最近は初等教育に重点がシフト。専門的な職業知識は就職後の職場訓練で習得するのが望ましいとした。	学校建設、教育機材供与重点から、教員養成、教科書作成、教育計画とよりソフト援助に移行。	『世界開発報告1980』で、各教育段階での収益率を比較し、初等教育が最も高いことを示す。絶対的貧困の克服という目的と併せ、初等教育開発を優先的政策とした。
UNDP	教育と健康の開発が人間開発（Human Development）の2大項目。特に基礎教育は持続可能な開発の鍵とみる。	技術協力を中心とする。 予算額の4.2%（1989年）が教育援助。	
OECD/DAC	基本的ニーズ（BHN）を充足するための分野、人的資源・技術援助の分野に対する援助を重視。近年は基礎教育に重点。社会開発のみならず経済開発への影響も考慮。	初等教育と識字運動の拡充・改善。被援助国の伝統的ニーズに配慮。ノンフォーマルセクターへの援助。NGO/CBOの参加促進。	
「すべての人に教育を - 世界宣言」 1990年、 ジョムティエン	基礎教育をすべての人がもつ基本的学習ニーズととらえる。「児童のための公的教育のほかに成人向け代替プログラム、読み書き能力、幼児ケア、技術訓練、健康・科学・環境・情報に関するプログラム及びその習得過程と成果」とみる。		UNDP、UNESCO、UNICEF等がスポンサー。

パキスタンの教育分野では世界銀行グループ(WB/IDA)、アジア開発銀行(ADB)、UNICEF、UNESCO、欧州共同体(EC)等が援助を行っている。世界銀行グループは社会行動プラン〔(Social Action Plan : SAP (現行 SAP- ))〕のドナー間調整機能を果たすドナー支援ユニット(Multi-donor Support Unit : MSU)を抱え、社会セクター支援の一環として初等・中等学校教育を中心にしたローン・プロジェクトを4州全域で展開している。ADBは女子初等教育支援に加え、中等理科教育、技術教員養成(JBICと協調)、女子高等教育等の分野でローンを提供しているほか、特に理系・技術系教育に係る技術協力も実施している。UNICEFは特に初等教育分野全般で贈与による支援を行っている。UNESCOは各種セミナーやワークショップ、パイロットプロジェクト等への支援を通して、非正規教育に重点を置きつつ、教育全般に係る開発支援を行っている。ECは主として高等教育、特に特定の大学に対する支援を行っている。また、UNDPは主としてNGOを活用したコミュニティベースの支援を行っている。

### 9 - 3 - 2 二国間援助機関

パキスタンの教育分野に対する二国間援助の主要ドナー国は英国、オランダ、ノルウェー、カナダ、米国、ドイツ、日本等である。英国は4州全域で初等教育支援のプロジェクト(贈与)を実施しているほか、NEAS、EMIS、地方分権等教育行政関連の支援も行っている。オランダはSAPの一環として初等教育、女子教育等の分野で贈与による教育援助を行っている。ノルウェーは初等教育支援のほか、教員訓練、教材支援等の贈与を行っている。カナダは主に非正規教育支援と高等教育支援(大学連携)を行っている。米国はパキスタンの核実験以前、主として基礎教育分野でプログラム支援を実施していた。ドイツはSAP関連の基礎教育支援のほか、主として職業訓練分野での支援を実施している。我が国の援助実績は9 - 4のとおりである。

### 9 - 3 - 3 NGO

パキスタン政府は、教育分野に限らず、開発計画全般においてNGOの参加を奨励している。教育分野では、特に非正規教育、初等教育において、地域住民の参加と相まってNGO団体の参入が進んでいる。パンジャブ州では、2万7,000団体にのぼるNGOが教育部に登録されているが、ほとんどの団体はその実体が不明で、地域ごとに単発的に組織されるものが多いといわれている。そうしたなかにあって、大規模で比較的有望なNGO団体も存在しており、次の団体はJICA派遣識字教育専門家も高く評価している。

「農村人材開発協会」(Society for Human Empowerment & Rural Development)

代表者 : ムハンマド・シッディーク(常務理事)

設立年 : 1991年10月



構成員数：約 250 人

所在地：Mitha Tiwana, District Khushab, Punjab Province

活動概要：

パンジャブ州サルゴダ郡における農村開発を目的として設立された。教育、保健衛生、収入向上、女性自立支援、環境など総合的な活動を展開する。パキスタン政府識字委員会（現教育省 EFA 局）との連携で、教育過疎地域で 82 校の識字学校を設立した。ほかに小中学校の設立・運営、教員養成、収入増加のための手織紡織・裁縫服飾、地域医療サービス等の事業を実施している。

#### 9 - 4 我が国の援助実績

我が国により過去実施されたパキスタン向け一般無償資金協力案件（教育・訓練・研究分野）は表 9 - 13 のとおりである。このうち、教育分野の案件は名称の最後に \* 印をつけてある。

教育案件の合計金額は 176 億 8,800 万円で、これをサブセクターに分類してみると、それぞれのシェアは高等教育（大学）が 61.4%、教育一般（教育テレビチャンネル関連）25.7%、基礎教育 8.0%、教員教育が 4.8% となっており、これまでの我が国の教育援助の特徴が現れている。

表 9 - 13 我が国の援助実績（教育・訓練・研究）

年度	一般無償資金協力案件	案件内容	金額（億円）
1976	イスラマバード中央電気通信研究所施設建設計画	建設	10.00
1977	イスラマバード中央電気通信研究所施設建設計画	建設	12.00
1981	センター・オブ・エクセレンス機材整備計画*	機材	10.00
1985	カイデアザム大学機材整備計画*	機材	13.40
1986	カラチ大学化学研究所整備計画*	機材	12.38
1986	メヘラン工科大学教育機材整備計画（1 / 2 期）*	機材	12.82
1986	船員養成学校機材整備計画（1 / 2 期）	機材	13.46
1987	高電圧・短絡試験研究所建設計画（1 / 3 期）	建設	9.72
1987	船員養成学校機材整備計画（2 / 2 期）	機材	11.20
1987	メヘラン工科大学教育機材整備計画（2 / 2 期）*	機材	8.81
1987	クズダール工科大学教育機材整備計画（1 / 2 期）*	機材	6.49
1988	高電圧・短絡試験研究所建設計画（2 / 3 期）	建設	22.09
1988	クズダール工科大学教育機材整備計画（2 / 2 期）*	機材	3.57
1989	高電圧・短絡試験研究所建設計画（3 / 3 期）	建設	7.94
1989	教育テレビチャンネル設立計画（1 / 2 期）*	建設	16.43
1989	地質科学研究所設立計画（1 / 2 期）	建設	4.95
1990	教育テレビチャンネル設立計画（2 / 2 期）*	建設	17.83

年度	一般無償資金協力案件	案件内容	金額(億円)
1990	地質科学研究所設立計画(2/2期)	建設	9.38
1990	工業技術院ラホール研究所機材整備計画	機材	11.87
1991	国立ファイサバード繊維工科大学教育機材改善計画*	機材	6.50
1991	植物遺伝資源保存研究所設立計画	建設	15.67
1992	ペシャワール工科大学教育機材整備計画*	機材	5.19
1994	北西辺境州女子教員養成校設立・教育機材整備計画*	建設	8.57
1994	北西辺境州初等教育改善計画(1/3期)*	建設	4.06
1994	教育テレビチャンネル拡充計画(1/2期)*	建設	3.33
1994	アラマ・イクバル公開大学機材整備計画*	機材	9.74
1995	北西辺境州初等教育改善計画(国債2/3期)*	建設	7.86
1995	教育テレビチャンネル拡充計画(国債1/2期)*	建設	2.14
1995	ファイサバード農業大学教育機材整備計画*	機材	9.02
1996	北西辺境州初等教育改善計画(国債3/3期)*	建設	2.24
1996	教育テレビチャンネル拡充計画(国債2/2期)*	建設	5.78
1997	ラホール工科大学教育機材整備計画*	機材	10.72

注) \*印は教育案件を示す。

出所:「我が国の政府開発援助 2000」(外務省)から抜粋

なお、教育分野における有償資金協力案件としては、1997年3月にローン・アグリーメントが締結した「バロチスタン州中等教育強化改善事業」があり、校舎建設、女性教員宿舎建設、技術家庭科教育支援等を含む中学校の施設整備が行われている。

なお、1990～2001年までに主要国際機関、及びドナー国がパキスタンで実施した教育開発援助に係るプロジェクトは表9-14、図9-3～図9-6のとおりである。ただし、このデータではUNESCO案件は2000～2001年度分のみ、またJICA案件は1980～1990年台のプロジェクトの一部のみを含んでいる。

表9 - 14 対パキスタン教育援助投入額（1990～2001）

分野	援助額 (million US\$)											分野別 合計	分野別 シェア
	WB/IDA	ADB*1	UNICEF	UNESCO	DFID*2	EC	NEDA	NORAD	CIDA*3	USAID	JICA		
基礎教育	558.8	142.2	14.4		30.6		6.8	3.3	0.8	95.7	14.4	867.0	68.3%
中等教育	40.2	121.0										161.2	12.7%
技術/職業教育・訓練		60.0										60.0	4.7%
高等教育						29.8			9.2		77.3	116.3	9.2%
教員教育・再教育		52.1						2.4			8.7	63.2	5.0%
成人教育							0.1					0.1	0.0%
教育一般								1.7				1.7	0.1%
機関別合計	599.0	375.3	14.4	0.0	30.6	29.8	6.9	7.4	10.0	95.7	100.4	1,269.5	100.0%
機関別シェア	47.2%	29.6%	1.1%	0.0%	2.4%	2.3%	0.5%	0.6%	0.8%	7.5%	7.9%	100.0%	

\*1 TA: US\$ 2.6mil. を含まず。

\*2 Projects in pipeline US\$ 3.6mil. を含まず。

\*3 Projects in pipeline US\$ 7.5mil. を含まず。

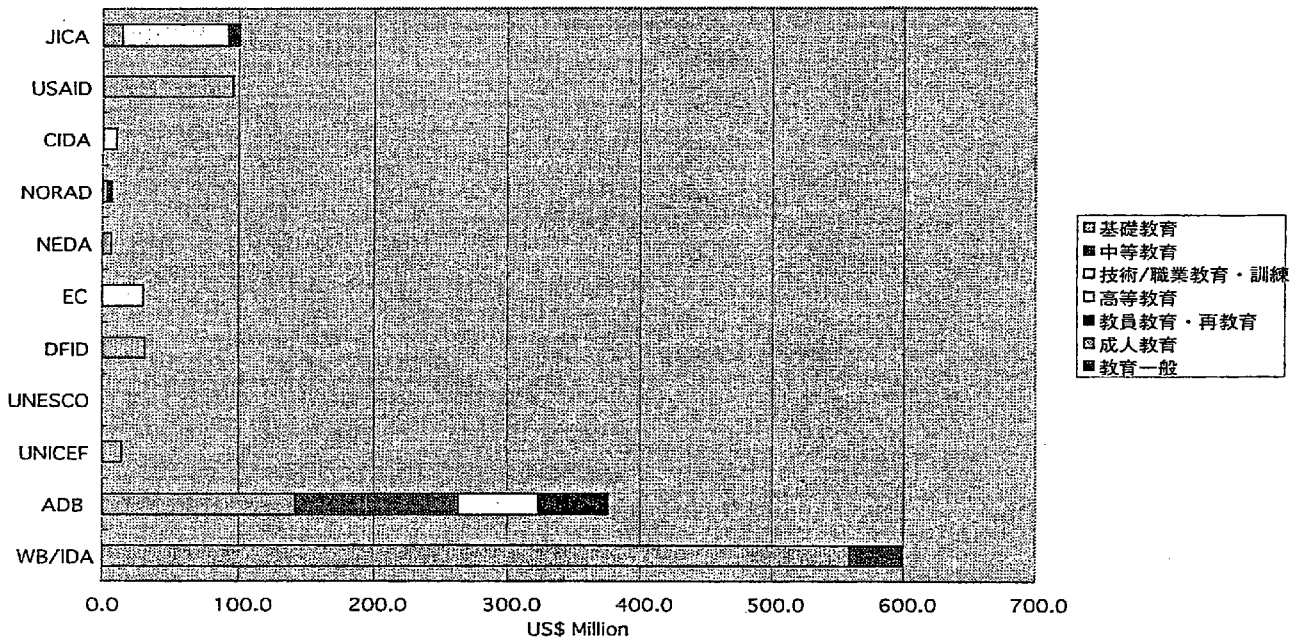


图 9-3 教育援助実績

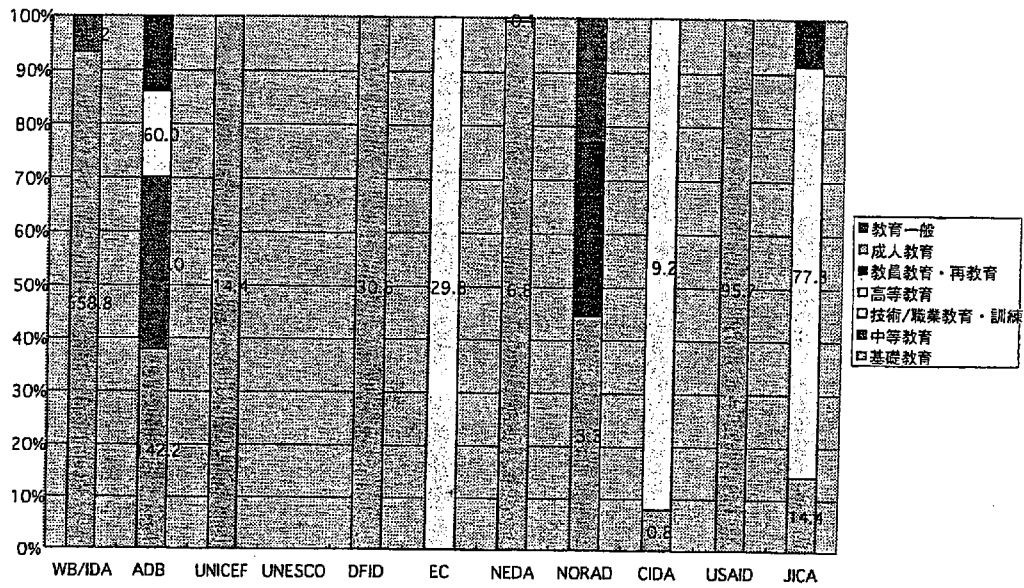


图 9-4 教育分野別援助傾向

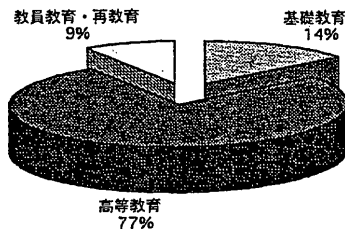


図 9 - 5 我が国の対パキスタン教育援助分野別シェア

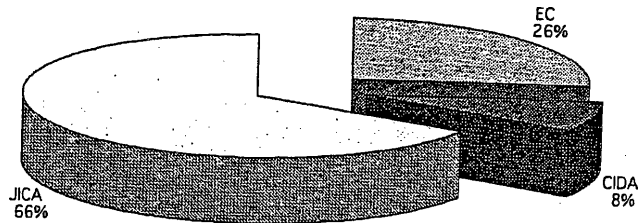


図 9 - 6 高等教育分野援助 - ドナー別シェア

前述の図・表でみると、我が国の対パキスタン教育開発援助の 77% が高等教育に向けられていること、また全ドナー国・機関によるパキスタンの高等教育分野に対する援助額の 66% を我が国が占めていることが分かる。

#### 9 - 5 課題、援助ニーズ

パキスタンにおける教育開発は、ESR アクションプランに言及された計画である必要がある。ESR アクションプランは I-PRSP の教育部分の骨子をなすものであり、パキスタン教育省では、この ESR アクションプランに言及されたものであることを前提として、教育部門の公共投資計画を策定するとしている。同アクションプランにおける優先度の高い教育サブセクター / 推進分野は、表 9 - 12 のとおりである。

なお、コンサルタントが現地調査において、関係省庁の担当者等から聞き取りしたパキスタン側の開発ニーズに関連する発言は、おおむね次のとおりである。

発言者所属機関	発言要旨
大蔵経済省 経済局 (EAD)	<p>これまで教育分野ではハードウェアに多額の資金を注ぎ込んできたが、成果が現れていない。ソフト面が充実していないためである。対策として；</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1．教員の能力・質の向上が急がれる。</li> <li>2．適正な教育評価システムが必要。</li> <li>3．地方分権を支援するキャパシティ・ビルディングが必要。</li> </ol>
教育省 EFA 局	<p>学校教育（基礎教育）及び非正規教育を通じて識字率向上、生活の質的向上を図るべきである。重点分野は；</p> <p>国民皆初等教育（UPE）：施設・設備拡充</p> <p>非正規教育：</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1．コミュニティ・スクール：施設・設備拡充</li> <li>2．成人識字センター：施設・設備拡充</li> <li>3．幼児教育：設備拡充</li> </ol>
教育省 国民教育基金（NEF）	<p>地域社会、民間の参加による教育機会の拡大が必要である。重点分野は；</p> <p>民間の教育参入を推進：インセンティブ、資金供与</p> <p>コミュニティ・スクール：施設・設備拡充</p> <p>学校委託運営：民間に貸与</p>
教育省 カリキュラム局	<p>ADBによる教員訓練プロジェクト（Teachers Training Institutes）は失敗に終わったが、教員訓練自体は重点分野であることに変わりはない。教育の質の改善が最重要課題で、重点は；</p> <p>カリキュラム改訂</p> <p>教員教育・現職教員訓練拡充</p> <p>教育評価システム（NEAS）の確立</p> <p>国立教育研究所（NIER）の設立</p> <p>地域教育リソースセンターの設立</p>
教育省 計画 / ESR 局	<p>技術教育強化</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1．教員訓練校（Teachers Training College）：拡充</li> <li>2．職業高校（Polytechnics） 工業高校（Technical High School）：拡充</li> </ol> <p>高等教育拡充</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1．日本の大学との連携</li> <li>2．センターオブエクセレンス機材供与</li> </ol> <p>基礎教育全般：施設拡充</p>

発言者所属機関	発言要旨
教育省 高等教育局	大学教育拡充 1. 新規学問領域拡充：機材供与 2. アラマイクバル公開大学：リノベーション技術協力 3. IT 大学：設立 4. 海外留学：奨学金支援 5. 日本の大学との学術研究連携 カレッジ教育拡充 1. 理科系・技術系課目拡充：教員養成、設備拡充
教育省 科学技術教育局	中等教育拡充 1. 前期高等学校、職業高校、工業高校の理科教育拡充：実験室、機材、教材、教員の補強 2. 技術職員（機材維持管理要員）の育成 3. 国立教育機材センター（NEC）拡充：機材、技術協力 4. ビデオ教材ライブラリー拡充：教材、機材
教育省 大学教育助成委員会 (UGC)	大学教育 1. 各大学に特定テーマ研究ラボを設立 2. 大学間学術連携強化 3. 奨学金制度拡充
教育省 教育計画管理アカデミー (AEPAM)	これまでパキスタンの高等教育機関に対する開発援助は、ほとんどが日本政府によるもので、高く評価される。日本の特長を生かした援助が望まれる。特に； 1. 大学教育拡充：機材整備 2. 学術交流 3. 技術協力：専門家（教員）派遣、日本での研修
科学技術省 科学技術研究局	工業技術開発研究：工業技術院（PC SIR）傘下試験所拡充 工業標準化指導・普及：工業標準化試験所拡充 大学の特定テーマ研究：実験設備拡充
科学技術省 IT 通信局	高等教育 1. IT 大学拡充 2. パーチャル大学構想 3. 大学間ネットワーク整備 4. マルチメディア・アカデミー構想 IT 教育 1. IT 課目教員養成 2. GIS 応用教育 - 農業、科学 3. 遠隔教育 その他 1. 産学連携：CAD/CAM 等 2. 遠隔医療（tele-medicine）構想

発言者所属機関	発言要旨
国家再建局（NBR） 教育アドバイザー	<p>大統領の指示により、新規組織の設立、建設等は必要最小限に押さえ込む必要がある。今後、開発案件は、既存のリソース（人、物、金）をいかに有効に利用するか、という観点で採用する。重点分野は；</p> <p>非正規基礎教育：制度確立・機能強化            成人識字生活向上：制度確立・機能強化</p>
パンジャブ州政府 計画開発部	<p>これまで初等教育に十分予算を注ぎ込んだ。次の段階の重点分野は；</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1．中学・高校教育拡充</li> <li>2．IT・技術教育拡充</li> <li>3．特定テーマ研究機関拡充</li> </ol>
パンジャブ州政府 教育部	<p>初等教育は重要分野であるが、投入はローカルリソースで十分。教育援助は初等教育以降に重点を移すべき。</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1．初等教育：ESRの計画に沿った拡充</li> <li>2．中学・高校：教育理科系・職業系課目拡充</li> <li>3．高等教育：カレッジ、大学強化</li> </ol>
北西辺境州政府 教育部	<p>初等教育、中等教育は重要分野だが、既存の施設を利用して教育機会の拡充を図っている。重点は；</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1．中学校教育拡充：既存施設改修・設備改修・教材供与</li> <li>2．中学教員訓練：国内研修、技術協力（専門家派遣）</li> <li>3．教育リソースセンター整備：既存施設改修</li> <li>4．非正規教育拡充：コミュニティスクール整備</li> <li>5．女子カレッジ整備：既存施設改修、機材供与</li> </ol>



## 第10章 交通・運輸

### 10 - 1 交通運輸の現状

#### 10 - 1 - 1 運輸ネットワーク

パキスタンは国土面積 79 万 6,000km<sup>2</sup> (日本の約 2 倍)、人口 1 億 3,000 万人 (1998 年国勢調査、日本とほぼ同じ) を数える。人口及び主要経済活動が集積している中心地域は、南部のシンド州 (Sindh) カラチ (Karachi) 都市圏、ハイデラバード (Hyderabad) を中心とする工業・商業・流通中心地域と、北部のパンジヤブ州 (Punjab) ラホール (Lahore)、フェイサラバード (Faisalabad)、グジュランワラ (Gujranwala) を中心都市とする工業・商業中心地域、並びにイスラマバード (Islamabad)、ラウルピンディ (Rawalpindi) を含む行政中心地域となっている。

カラチを中心とする南部の経済活動中心地域と、ラホールをはじめとする北部の経済活動中心地域との間は 1,200km 以上の距離で隔てられており、その間はインダス川の主・支流の豊富な水資源に依存するコメ、綿等の豊かな農業地帯となっている。

図 10 - 1 はパキスタンの運輸体系を示している。国土を縦貫する幹線は、

- 1) 南部の中心カラチからインダス川の東岸沿い流域の農業地域を通過して北部の中心ラホールを結び、更にイスラマバード/ラウルピンディを経て、北西辺境州の州都ペシャワール (Peshawar) へと連絡するルート〔鉄道、道路 (N-5)、航空路からなるルート〕
- 2) インダス川西岸沿いにカラチの北とペシャワールとを結ぶルート (インダス・ハイウェイ: N-55 として整備中)

このうち 1) のルートは、カイバル峠を経てアフガニスタンのカブールへの主要連絡路となっており、更に中央アジア諸国へ連なる。これまでは、このインダス川東岸沿いのルートがパキスタンの主要都市を連絡し、国土を縦貫する唯一の基幹ルートであったが、現在、国際協力銀行 (JBIC) の協力により、2) のインダス川西岸沿いにインダス・ハイウェイ・プロジェクトが進行中で、計画総延長 1,179km 中 Phase- & で 757km が完成した。なお、2002 年現在ペシャワールに近いコハットで延長 1,885km のトンネルを建設中である。このルートの沿道は大都市もなく未開発ではあるが、カラチを中心とする南部とイスラマバード/ラウルピンディ地域を既存の N-5 ルートの混雑を避けて短絡し、将来的には沿道地域の経済開発にも大いに貢献することが期待されている。

このほか、インダス川東岸のサッカル (Sukkur) からバロチスタン州 (Baluchistan) の州都クエッタ (Quetta) を結ぶ鉄道、及び国道ルート (N-65)、カラチとクエッタを結び、アフガニスタンのカンダハルに通じる国道ルート (N-25)、クエッタから西方ヘイランに連絡する鉄道、及び国道ルート (N-40) が国内の主要幹線ネットワークを形成している。

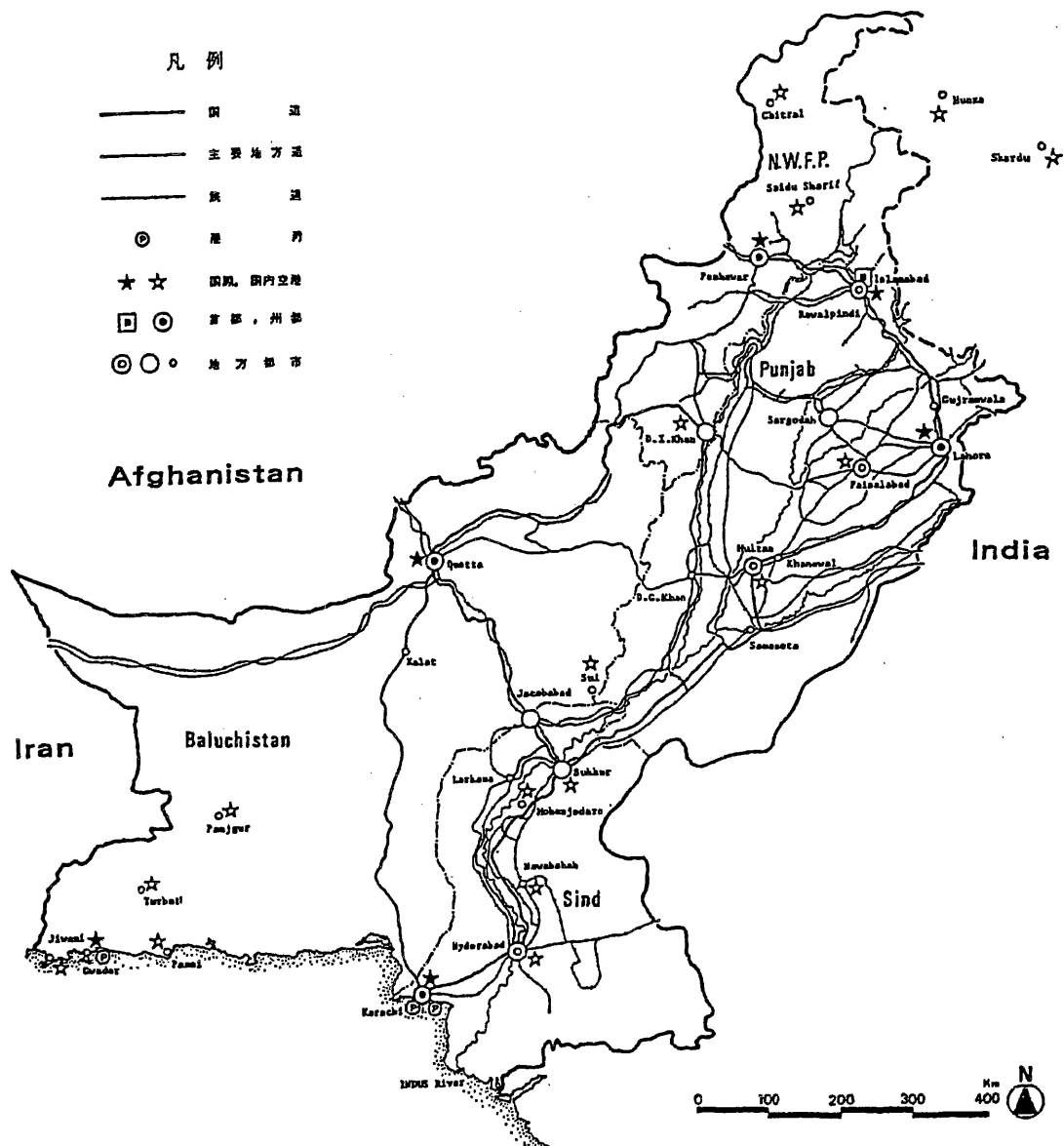


図 10 - 1 パキスタン運輸体系図

10 - 1 - 2 部門別概況

(1) 鉄 道

パキスタンの鉄道は、イギリス植民地当時の 1861 年に海港カラチからインダス川畔のコトリ (Kotri) までの 169km が開通したのに始まる。その後、ネットワークの拡大、1947 年の独立・インド鉄道との分離を経て、1993 年時点では路線延長 8,775km、軌道延長 1 万 2,625km であったが、2000 年にはそれぞれ 7,791km 及び 1 万 1,515km に減少している。軌間は 1,676mm の広軌が軌道延長の 95% を占めており、大部分は単線であるが、カラチ - ロドラン間 843km の幹線区間、及び都市付近、急勾配区間は複線となっている。広軌道のうち延長 2,486km は、現在 100 ポンドレールに置き換えられている。

運営形態は運輸通信鉄道省の管轄下にある国有鉄道であり、本社はラホールにある。パキスタン鉄道に勤務する職員数は、1993年の12万人から2000年には9万3,000人に減少している。

旅客輸送の実績は、1975年以降年々減少を続けており、1975 / 1976年度の旅客数は、1億4,700万人から1991 / 1992年度には7,300万人へと半減し、1999 / 2000年現在で6,700万人になっている。しかし、旅客1人当たりの平均乗車kmは年々増加しており、1991 / 1992年度では248km、1999 / 2000年度で274kmとなっている。これは近距離輸送がバスや乗用車等の道路交通モードに移行していることを示している。

貨物輸送での主要輸送品目は、石油及び石油製品、輸入小麦、肥料、セメント、コメ等のバルク貨物を主としている。貨物輸送実績は、1960年代後半の年間輸送量1,460万tをピークとして下降の一途をたどっており、1991 / 1992年度の輸送量は756万t、59億6,000万t/kmで、平均輸送距離は792km、1999 / 2000年度の輸送量は477万t、36億1,000万t/kmと更に減少しており、平均輸送距離は757kmで長距離輸送を主としている。

保線状況は良好とはいえず、バラスト不足のため機関車によっては速度制限を行っている例もある。橋梁も鋼橋では腐食が進み、架け替えを必要とするものも少なくない。電化区間は幹線のカネワル(Kanewal) - ラホール間286kmとラホール - ムガルプーラ - ラホールカントンメント区間6kmの総計292kmのみとなっている。信号通信施設についても、自動閉塞信号装置はまだ完備至らず、全般的に改善の余地は大きい。

機関車はディーゼル機関車を主体とし、蒸気機関車は順次置き換えが進みつつある。しかし、機関車の車両数は漸次減少しており、1980 / 1981年度の960輛が1990 / 1991年度753輛、1999 / 2000年度には582輛と過去約20年で半数近くになっている。

パキスタン国鉄は、プシャワール、ラウルピンディ、ラホール、ムルタン、サッカル、カラチ、及びクエッタの7つの管理局(Division)とムガルプーラの機械・工場局からなっている。

鉄道の改善については、事業収支が赤字のため、内部資金で改善を進めることができず、また国の財政支援も不足しており、抜本的な改善は行われていない。JBIC、世界銀行がこれまで協力を行ってきたが、部分的な改善への協力にとどまっており、長期的な改善へのマスタープランの策定と、それに基づいての着実な実施とが必要になっている。

## (2) 道路・道路輸送

パキスタンの道路網は、1999 / 2000年で総延長25万km、そのうち国道総延長は8,479km(うち高速道573km、ただし206kmは建設中)、州道は10万838kmである。国道は道路総延長の約3%に過ぎないが、道路交通の63%が国道を利用している。カラチ - ラホール - ラ

ワルピンディ - シャワルを結ぶルート (N-5) が大動脈をなしている。

パキスタンの道路は、道路管理者別に国道、州道、県道に分類されており、機能別分類は行われていない。連邦政府では、運輸通信鉄道省が道路、及び道路輸送を所管し、省内の機関として National Transport Research Centre (NTRC) が交通データの収集・整理・分析、運輸関連調査の実施・分析、運輸関係者のトレーニングを行っている。国道とその地主要道路の建設・運営・維持管理を担当する機関として National Highway Authority (NHA) がある。

道路部門の課税は、連邦政府が燃料税、関税、登録料、スペアパーツ・タイヤの売上税を、州政府が車輛登録料及びその更新料、運転免許交付料を、県は通行料及び車輛登録料を徴収し、それぞれの財源としている。

道路輸送は年々そのシェアを伸ばしており、旅客・貨物とも本来鉄道が担うべき部門についても、道路輸送が進出しているのが現状である。旅客輸送では、都市間輸送に大型バス、都市内及び中距離都市間輸送にミニバス (10 席程度)、地方部でミニバスや馬車が主として使われているが、民営が主で、公営バスのシェアは 10% 程度と推計されている。貨物輸送は、現在運行されているトラックの 90% 以上が民間の個人所有トラックである。競争相手の鉄道よりも輸送単価は高いにもかかわらず、道路輸送のほうが door-to-door のサービスが可能であるなどフレキシブルであり、鉄道との競争を有利に展開させているのが現状である。ただし、積載量の制限を超えた貨物量で運行されているのが常態で、輸送の安全上の問題、道路の破損に与える影響の問題も少なからずある。

### (3) 港湾・海上輸送

パキスタンの貿易港は、植民地時代に英国によって整備されたカラチ港が唯一であったが、1980 年にカラチの南東 50km に工業港・多目的港としてカシム (Qasim) 港が開港された。このほかに内航港湾として、ジワーニ (Jiwani)、グアダール (Gwadar)、パスニ (pasni) 等の小港湾がアラビア海沿岸に存在する。港湾・海運行政の所管は、運輸通信鉄道省 (MOCR) の港湾海運局 (Ports and Shipping Wing) で、カラチに所在する。

カラチ港は、1947 年の独立当時の貨物取扱量は 100 万 t 程度であったものが、2000 / 2001 年には 2,600 万 t に増加している。主な取扱貨物は、石油・石油製品、食用油、肥料、鉄製品、コメ等で、取扱貨物量の半分はリキッドバルクである。施設状況は、東埠頭 17 バース (うち No. 5 ~ 9 の 4 バースはコンテナターミナル)、西埠頭 13 バース (うち No. 28 ~ 30 はコンテナターミナル)、オイルバース 3 バース、バース延長は東埠頭 8,724ft、西埠頭 7,340ft で、オイルバースは 2,960ft ある。コンテナは 2000 / 2001 年には 65 万 TEU を取り扱っている。

カシム港では Pakistan Steel Mill への鉄鉱石・石炭を中心に、輸入小麦、石油・石油製品

を主とする2,400万t(1999年度)の取扱貨物量となっている。港湾施設としては、鉄鉱石・石炭用1バース、多目的バース4バース、石油ターミナル、コンテナターミナル、化学ターミナルを有し、外洋から港までの航路は43.7kmと長い。背後に広大な工業・商業用地を取得済みで、この開発用地の利用次第で、今後のパキスタンの臨海型工業にとって大きな可能性を約束するものといえる。

その他の港湾としては、イラン国境近くにグアダール港がある。現在はミニポートとして利用されているが、将来、10万tクラスの船舶が利用できる大水深港湾としての利用可能性が検討されつつある。

パキスタン海運は、Pakistan National Shipping Corporation (PNSC) ほか計3社の公営船社で運行されてきたが、パキスタン商船隊の積取比率を上げるために、1991年に民間への参入規制が撤廃されたが、実現したのは2社のみであり、それも1社1船の小船社であった。現在、パキスタン商船隊の積取比率は10%程度であり、国連貿易開発会議(UNCTAD)による40%目標は大幅に下回っている。

パキスタンの造船・船舶修理は、カラチ西埠頭に位置するKarachi Shipbuilding and Engineering Works (KSEW) が唯一の施設である。2万6,000DWTサイズまでの船舶が建造できるが、現在、世界的な不況から新造船の収益性は低く、船舶修理、エンジニアリング中心の事業展開となっている。

船員養成機関としては、カラチにPakistan Marine Academy (PMA) が設立されており、IMOの基準に準拠して、各種のトレーニングコースが用意されている。また、Academyには実際の乗組員を対象とした消火法基礎コース等を有するSeamen Training Centerが併設されている。Academy及びSeamen Training Centerでは、日本から無償供与されたシミュレータ等を利用しつつ、各種訓練が行われている。将来的には、専門科目の習得を目的とするCollegeの創設が考えられている。

#### (4) 空港・航空

パキスタンは、南北の経済活動中心地域が1,000km以上離れているため、短時間で2地点を結ぶ航空輸送の役割は、経済の発展に伴って年々大きくなっている。国内の空港施設は、4つの州及び北部地域にわたり、全部で40か所に分布し、特にインダス流域の人口稠密地域のみならず、北西辺境州から北部地域にかけて広がる山岳地帯、更にバルチスタン州からシンド州北部、パンジヤブ州南部にかけて広がる砂漠地帯のような人口希薄地域においても、空港は分布している。このような人口希薄地域では、陸路が未整備のため、航空路が地域間を結ぶ重要な交通機関となっている。

国内航空路線は、カラチ、イスラマバード、ラホール、ペシャワールの4空港をハブとす

る路線網となっている。国際航空路線は、これら4空港にクエッタを加えた5空港から国際定期便が運行されている。パキスタンに乗り入れている航空会社は計28社で、世界各地47か所と結ばれている。

航空行政は国防省航空局が所管しているが、実際の航空路線、及び空港施設の開発・整備並びに管理運営、航空会社の管理は民間航空庁（Civil Aviation Authority：CAA）が担当している。

航空輸送は、パキスタン航空（PIA）がナショナルフラッグキャリアーとして、国内・国際輸送を担当してきた。しかし、CAAの進める民営化政策により、現在4社が営業している。このうち3社（Shabeen Air Lines、Aero Asia及びBhaja Air Lines）は、国内・国際線を運航しており、残り1社（Safe Air-International）は国内線のみを運航している。

航空輸送需要は、第7次5か年計画期間（1987 / 1988年～1992 / 1993年）において、当初の予測値を下回り、国内線旅客で年率3.7%、国際線旅客で同0.2%の伸びにとどまった。これは湾岸戦争、世界的経済不況、国内治安の不安定等の要因による。航空貨物の輸送実績は国内線7万t、国際線12万t程度であり、まだ未発達の状況にある。

第8次計画では、社会主義体制崩壊後の新しい世界秩序のなかで、中央アジア諸国とのリンクの拡大、パキスタン経済の発展と観光振興をめざして、海外航空会社の誘致をめざした規制緩和、航空輸送産業への民間会社の導入、空港の民営化、中央アジア地域へのゲートウェイとしての位置づけ確保、観光の振興による航空輸送需要の拡大等を、航空政策の基礎に置いている。

### 10 - 1 - 3 運輸行政と案件承認プロセス

パキスタンの運輸行政は、これまで鉄道部門を所管する鉄道省（Ministry of Railways）、道路・道路輸送、並びに港湾・海上輸送の各部門を所管する運輸通信省（Ministry of Communications）が分かれていたが、近年この2つが合併して運輸通信鉄道省（Ministry of Communications and Railways）となった。しかし、航空部門は国防省（Ministry of Defence）所管となっている。都市交通を含む地方交通は、各州の所管となっている。公共支出を伴う計画については、各実施機関において案件の準備が行われ、各担当省あるいは各州を通じて連邦計画省に案件が提出される。そこで案件の支出予定額に応じて、CDWPあるいはECNECにおいて審査が行われる。

表 10 - 1 パキスタン運輸関係機関一覧

部 門	機関名	同英文名	所在地	所管事項
国家開発計画	計画省	Planning and Development Division (PDD)	イスラマバード	中・長期開発計画、公共投資年次計画の策定
運輸全般	計画省運輸通信部	Planning and Development Division (PDD) Transport and Communications Section	イスラマバード	運輸通信部門開発計画、年次投資計画の策定
鉄 道	運輸通信鉄道省 パキスタン鉄道	Ministry of Communications and Railways, Railways Division Pakistan Railways (PR)	イスラマバード ラホール	鉄道整備方針の策定 鉄道計画・経営・運営・建設・維持管理
道路・ 道路輸送	運輸通信鉄道省	Ministry of Communications and Railways, Communications Division National Highway Authority (NHA)	イスラマバード イスラマバード	道路・道路輸送行政、公共交通行政 国道整備計画の策定・国道建設・維持補修
港湾・ 海上輸送	運輸通信鉄道省 港湾海運部 カラチ港湾庁 カシム港湾庁 国営海運会社 カラチ造船会社 船員養成学校	Ministry of Communications and Railways, Ports and Shipping Wing (PSW) Karachi Port Trust (KPT) Port Qasim Authority (PQA) Pakistan National Shipping Corporation (PNSC) Karachi Shipyard and Engineering Works (KSEW) Pakistan Marine Academy (PMA)	カラチ カラチ カラチ カラチ カラチ カラチ	港湾・海運行政 カラチ港の整備計画策定・港湾建設・維持補修 カシム港の整備計画策定・港湾建設・維持補修 外航海運（他に国営2社、民営2社） 造船・船舶修理、一般エンジニアリング 船員養成の計画策定・実施
航 空	国防省航空局 民間航空庁 パキスタン 国際空港	Ministry of Defense, Civil Aviation Division Civil Aviation Authority (CAA) Pakistan International Airlines (PIA)	ラワルピンジ カラチ カラチ	航空行政 空港整備計画策定・建設整備・運営・維持管理 国際・国内航空輸送の実施（他に国内航空輸送 に従事する民営4社）

鉄道省は運輸通信省と合併したが、実質的にはまだ独立性の高い組織構造になっており、効率のよい計画策定・実施を進めるためには、総合交通の観点に立つてのモード間調整が極めて重要となる。このような運輸計画での調整は、計画開発省運輸通信部（Planning and Development Division, Transport and Communications Section）が担当している。すなわち、公共支出を伴う計画については、各実施機関において案件の準備が行われ、各担当省あるいは各州を通じて連邦計画省に案件が提出される。したがって、運輸案件については、運輸通信部での調整に実効力が伴っているかどうかは鍵となる。

図 10 - 2、図 10 - 3 のフローチャートは、援助要請の正式ステップを示すものであるが、正式な手続きにはかなりの日数が必要とされるため、実際には CDWP の議長（計画省次官）による計画の事前承認（コンセプトクリアランス）を条件とした略式ステップで、要請が各国政府に対し行われている。

計画金額の総額が結果的に 15% 以上変化したものについては、PC-1 フォームは再度作り直し、上記のフォローを経た最承認が必要となる。

#### （1）各ステップの所要期間について

##### 1）州政府内手続き（フローチャート内 A 及び B）

通常、PC-1 フォーム作成後、PDWP の承認を得るまで最低でも 2 か月が必要といわれている。ただし、PDWP は定期開催ではなく、必要に応じて開催され、中央政府からの指示により臨時召集されることもある。したがって、中央政府所轄官庁の協力が得られれば、PDWP 承認までの期間は短縮できる可能性がある。

##### 2）州政府 - 中央政府間手続き（フローチャート内 C）

PDWP で承認された PC-1 フォームは、中央政府の所轄官庁に送られ、その承認を得たあとに計画省に送られる。計画省はこれを CDWP 用の書類にまとめ、毎月 1 度（最終週の水曜日）の CDWP 会議にかける。PDWP の承認から CDWP の承認までに必要とされる期間は、2 ~ 3 か月といわれているが、案件によっては中央政府所轄官庁の手続きを省くこともあり、また援助機関の現地事務所、援助国の大使等の催促によっても、期間は短縮できる可能性がある。

##### 3）中央政府内手続き（フローチャート内 D 及び E）

ECNEC は通常 3 か月に 1 度開催される。したがって、CDWP 承認後 1 ~ 4 か月のスパンが必要となるが、ECNEC はセレモニータン的な傾向が高く、CDWP を通過しさえすれば、プロジェクトの遂行は可能かと思われる。ECNEC 承認後、EAD から援助要請が正式に提出されるまでの所要期間は約 1.5 ~ 2 か月である。



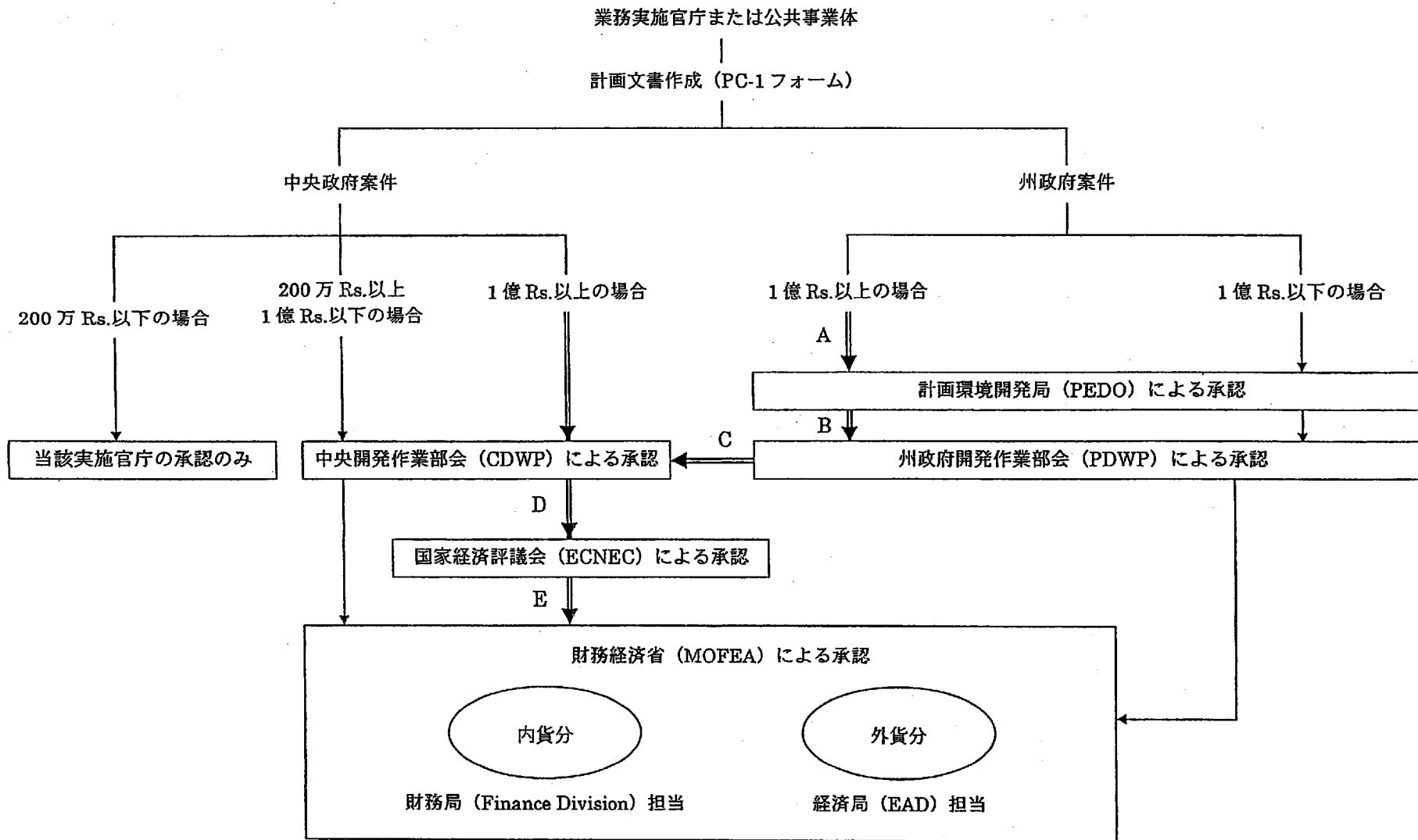


図 10-2 パキスタンにおける事業実施官庁及び公共事業体の予算要請フローチャート

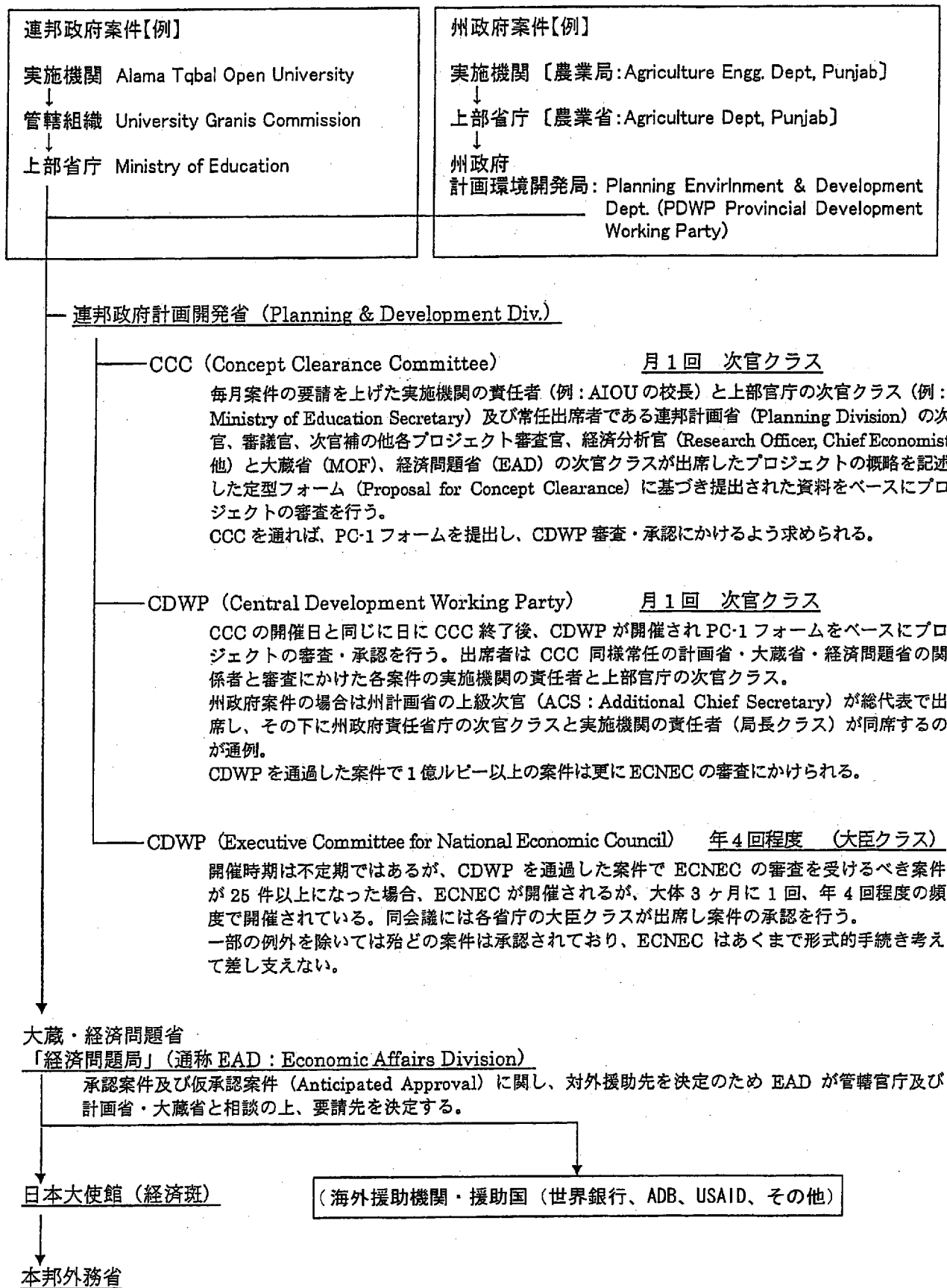


図 10-3 パキスタン政府の案件承認プロセス

## (2) コンサルタント業務開始可能時期について

原則的には ECNEC の承認後であるが、業務実施官庁の対応は様々である。CDWP 承認後にコンサルタント契約を締結したものの、CDWP を通さずに E / N 直後に締結したものもある。

### (注)

PEDD : Planning, Environment & Development Department

PDWP : Provincial Development Working Party

CDWP : Central Development Working Party

ECNEC : Executive Committee for National Economic Council

MOFEWA : Ministry of Finance & Economic Affairs

EAD : Economic Affairs Division

## 10 - 2 「10 か年開発計画と3 か年開発プログラム」における位置づけ

### 10 - 2 - 1 全体計画の政策目標

全体計画としての政策目標は、「貧困削減と成長」に置かれている。そのなかでも、10 か年開発計画と、3 か年開発プログラムにおいて定める計画と目標は以下のとおりである。

「10 か年(2001 ~ 2011)開発計画(Long term macroeconomic and sectoral growth strategies)では、長期計画目標として以下の7項目をあげている。

- 1) 国内総生産(GDP)の上昇、失業率の低下と貧困の削減
- 2) 国内資源を活用した成長に財政的支援を次第に強める。
- 3) 国内債務を加えた政府の財政収支の改善
- 4) 私企業は、輸出を通じてその資金の多くを外貨に変換すること。このことは、対外債務についても同様である。
- 5) 生産性、効率、質の改良による競争力の強化
- 6) 長期的、自立的成長のための人的資源の開発
- 7) 持続可能な成長に資する社会資本(形成)を制度化する。

上記の計画目標を達成するための定性的、定量的政策課題は、貧困、人材開発と(経済)成長であると規定している。

「3 か年(2001 ~ 2004)開発プログラム」(Medium term operational strategies to roll over every year)の中期計画では、優先プロジェクトやプログラムを創始し、促進して、完成させることとしている。初年度の2001 / 2002年には、旱魃被害の克服、農村地域での雇用促進、都市の雇用促進と生産性の向上に資するIT事業の振興があげられている。中期計画における重点開発セク

ターは4つあり、それらは、「農業」「中小企業」「情報産業」そして「石油・ガス・石炭産業」である。

鉄道、道路、港湾、及び航空の各サブセクターに関する計画課題、戦略と施策について、以下にまとめている。

## 10 - 2 - 2 分野別計画課題、戦略と施策

### (1) 鉄 道

問題 / 課題	開発戦略	実施施策
<p>・鉄道貨物輸送シェアは、第2次5か年計画(1960～1965)当時の77%から第8次5か年計画(1993～1998)には5%以下に低下した。また、運輸セクターのPSDP(公共セクター開発プログラム)予算に占める鉄道シェアは、第2次5か年計画の75.6%から2000/2001年には約16%に減少している。</p>	<p>・鉄道システム固有の能力を最大限に生かした役割を再活性化する。それには、よりよい経営、運転技術の改善、滞留している施設の更新、資産の更新、長距離貨物輸送サービスの獲得、民間セクター資金の活用、及び施設維持予算の合理的配分を行う。</p> <p>・公共サービス提供義務に関するコンセプトの確立。オープン・アクセス政策と民間鉄道事業、民間の関連産業への参加、HSD価格や賃金上昇に見合う運賃や、貨物料金の指標化を行う鉄道秩序化担当局(Railway Regularity Authority)の設立。</p>	<p>a. 現在進行中の計画の完成</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・101台の電気式ディーゼル機関車のリハビリ</li> <li>・30台の電気式ディーゼル機関車の調達</li> </ul> <p>b. 緊急修理計画</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・240輛の客車のリハビリ</li> <li>・55輛のステーブル電気式ディーゼル機関車、信号、通信施設の再注文</li> <li>・320輛のタンク貨車の改造</li> <li>・軌道のリハビリ</li> </ul> <p>c. リハビリ計画</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・169輛の電気式ディーゼル機関車の調達</li> <li>・136輛の電気式ディーゼル機関車のリハビリ</li> <li>・軌道のリハビリ</li> <li>・375輛の客車の調達</li> <li>・450輛の客車のリハビリ</li> <li>・1,600輛の大容量石油用貨車の調達</li> </ul>
<p>・不採算路線、産業単位としての経営負担、運営、及び経営の非効率性、貨物輸送に対する低い優先性、資産の老朽化(約60%)、コスト増に連動しない運賃構造、運転上のボトルネックや財務的問題</p>	<p>・公共サービス提供義務に関するコンセプトの確立。オープン・アクセス政策と民間鉄道事業、民間の関連産業への参加、HSD価格や賃金上昇に見合う運賃や、貨物料金の指標化を行う鉄道秩序化担当局(Railway Regularity Authority)の設立。</p>	<p>・公共サービス提供義務に関するコンセプトの実現。オープン・アクセス政策と鉄道秩序化担当局(Railway Regularity Authority)の設立。指標化のための数式の準備、鉄道関連産業への民間セクターの誘導</p>

(2) 道 路

問題 / 課題	開発戦略	実施施策
<ul style="list-style-type: none"> <li>道路システムの欠落、過去の間違った整備優先順位、不適切な維持業務、不十分な民間セクターの参加、過剰な計画による資源の希釈化。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>道路の維持システムの近代化及び維持予算の合理化。</li> <li>有料道路、検量橋や通常の維持予算交付による道路維持基金の設立。</li> <li>民間セクターを誘導して道路開発プログラムの拡大を図る。</li> <li>現在進行中の計画を完成させる。</li> <li>段階施工の導入</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>国道 5 号線( N-5 )の 4 車線化、既存車道のリハビリ</li> <li>インダスハイウェイ( Phase-425 km ) のリハビリ及びコハット・トンネルの完成</li> <li>Makran Coastal Road</li> <li>Motorways M1, M3(Pindi Bhattian-Faisalabad), M4 (Faisalabad-Multan-DG Khan) の建設</li> <li>Islamabad-Muzaffarabad</li> <li>Northern and Lyari Bypasses</li> </ul>

(3) 港湾と海運

問題 / 課題	開発戦略	実施施策
<ul style="list-style-type: none"> <li>コンテナ及びその他専用バースの不足、不適當な航行路の深度、不合理な港湾及び海運料金、長時間の港湾及び通関手続き、マルチ・モーダルシステムの欠如</li> <li>代替港湾の必要性</li> <li>UNCTAD で認められている PNSC ( Pakistan National Shipping Corporation ) の海上貿易占有率は 40%であるが、現在は 8%に過ぎない</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>独立採算を前提とした港湾運営、専用ターミナルの建設や航路深度の増深を含む港湾インフラの近代化</li> <li>港湾、海運事業への民間セクターの参加促進</li> <li>運賃、料金の合理化策</li> <li>マルチ・モーダルシステムの構築</li> <li>Gwadar 港湾局の設立</li> <li>PNSC 及び民間船舶数の増強</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>a . カシム港( 自己資金調達 / 民間セクター ) <ul style="list-style-type: none"> <li>20mgd ( mil. Gallon/day ) の給水能力確保</li> <li>航路幅、深度の改善</li> <li>EPZ 用のターミナルの追加</li> </ul> </li> <li>b . カラチ港( 自己資金調達 / 民間セクター ) <ul style="list-style-type: none"> <li>航路の増深</li> <li>NM 橋のリハビリ</li> <li>オイルピアー の再建</li> <li>東埠頭のコンテナターミナルの再建</li> </ul> </li> <li>c . Gwadar デイブシーポートの建設</li> <li>d . PNSC の改善</li> <li>e . 3 艘のタンカーを自己資金にて購入</li> <li>f . PNSC の自己資金によるコンテナ船の購入</li> <li>g . 4 艘の新規 Gearless 第 2 世代コンテナ船 ( 1,200 TEU ) 及び 4 艘の新規 Gearless 第 3 世代コンテナ船 ( 1,800 TEU ) の購入</li> </ul>

#### (4) 航空

問題 / 課題	開発戦略	実施施策
<ul style="list-style-type: none"> <li>・主要空港ターミナルの老朽化</li> <li>・地方空港の施設整備水準の遅れ</li> <li>・航空需要に対応した航空機の不足</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・コスト管理、航空機・雇用者比率の低減、及びPIACの所有する航空機使用効率の改善</li> <li>・老朽化した航空機の更新</li> <li>・新規航空機購入のための資金調達を可能にする流動資産状況の改善</li> <li>・航空機の調達は完全購入ではなく、リース契約ベースとする。</li> <li>・民間セクターの参入を加速化、促進する。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・民間による新国際空港をSialkotに建設する。</li> <li>・ラホール空港整備の完成</li> <li>・イスラマバードの新国際空港の建設のためにCAA (Civil Aviation Authority) は、外国の有名企業と提携し、独自の資源を利用した事業展開の可能性調査を実施する。</li> <li>・プシャワール空港の整備計画は、国防省と協議して作成する。</li> <li>・輸出業務に必要な施設をすべての空港で整備する。</li> <li>・ムルタン空港の整備は、新鮮果実(マンゴー)の輸出を主目的にAirbusが利用できるようにする。</li> <li>・運航の安全性を確保するため航空運航システム(CNS/ATM)を導入する。</li> </ul>

### 10 - 3 ドナーの支援動向

#### 10 - 3 - 1 国際機関

##### (1) 世界銀行グループ (IBRD & IDA)

##### 1) 鉄道

鉄道部門に対する援助は、当初、世界銀行と日本によって主として行われてきた。世界銀行グループの鉄道援助は、1952年以来実施されており、パキスタン鉄道に対する最大の援助機関であった。1990年7月に締結された運輸セクタープロジェクトのなかで、鉄道部門には1億500万米ドルを供与している。内容は、経営の効率化をめざして訓練の充実、機構改革を含むコンサルタント・サービス、並びに輸送力維持を目的とすディーゼル機関車のリハビリが対象とされてきた。しかし、近年の鉄道部門に対する世界銀行援助はほとんどみられず、通信、電力への援助が増加している。

近年 IDA は、商務省を実施機関として、「Trade and Transportation Facilitation Project」

で鉄道輸送による貨物輸送の近代化をめざした調査を開始している。

## 2) 道 路

世界銀行は、従来より現在の国道5号線の改良(4車線化、路面の補修)など、国道を中心に援助を行ってきた。そのほかには、カラチ都市圏の公共交通調査を始めとして、カラチ都市道路の短期的な改良、具体的には交差点改良や信号機の設置を行ってきた。

最近実施が予定されている世界銀行の道路案件も、国道5号線(N-5)に集中しており、National Highway Improvement Programmeの「Highway Rehabilitation Project」で実施される。

- ・プロジェクト名 : National Highway Improvement Programme, Highway Rehabilitation Project
- ・スポンサー機関 : Ministry of Communications and Railways
- ・実施機関 : National Highway Authority/National Highway and Motorway Police
- ・位 置 : National Highways of Pakistan falling in all the four provinces
- ・プロジェクト概要 : 経済性の高い国道約2,800kmのリハビリ、改良道路の安全管理、及び検査・調査による事業の品質管理
- ・プロジェクトコスト : Rs. 12,250 million
- ・実施予定期間 : 2002年7月～2006年6月(4年間)

## 3) 港 湾

パキスタン独立以降、世界銀行は早くからカラチ港の港湾施設の改良に、資金協力を行ってきた。

その内容は以下のとおりである。

IBRD :

- ・1955 / 1964 1,480 万米ドル バ - ス No. 5 ~ 17 の改良工事
- ・1964 / 1974 1,700 万米ドル オイルピア (OP-1) の建設等
- ・1991 / 1996 9,140 万米ドル カラチ港近代化プロジェクト  
〔浚渫船購入、Jinnah Bridges (phase- )〕

(建設、リキッドターミナルのOP-Vの建設、港湾運営効率化プロジェクト等)このなかで、世界銀行は、1955年にM/s TAMSにより「Karachi Port Master Plan」が作成され、1993～2023年までの短期、中期、長期のカラチ港整備計画が示された。

IDA :

- ・1973 / 1981 1,800 万米ドル Juna Bundar 4 バースの新設等

- ・ 1974 / 1981      1,600 万米ドル      Keamari 石油ターミナル、航行援助施設、航路浚渫、浚渫船購入等

## (2) アジア開発銀行 (ADB)

### 1) 鉄 道

鉄道への ADB からの資金及び技術援助はほとんどない。

### 2) 道 路

ADB は特に農村道路の開発に力を入れており、全国規模で Farm-to-Market Road Projects が実施されている。これとは別に、Provincial Road Projects も実施され、中央及び地方政府に対して援助が実施されている。

近年の援助動向を整理すると以下の案件があげられる。

(Loan for Federal Projects)

- ・ 3rd Rural Access Roads
- ・ Provincial Highway Projects

(Loans for NHA)

- ・ Sukkur Bridge Projects

(Loans for Provinces)

- ・ Provincial Highway Project (Punjab)
- ・ Rural Road Access- (Punjab)
- ・ Provincial Highway Project, 1185-Pk (Sindh)
- ・ Rural Access Roads (Sindh)
- ・ Sindh Rural Roads (Sindh)
- ・ 2nd Urban Development Project, 1004-Pak (NWFP)
- ・ Rural Access Roads (NWFP)
- ・ Provincial Highway Project, 1185-Pak (NWFP)
- ・ Farm-to-Market Road- , 917-1401-Pak (Balochistan)
- ・ Basma Nag Road, 1401-Pak (Balochistan)
- ・ Surab Basma Rosd, Kalat & Kharan (Balochistan)
- ・ Provincial Highway Project, 1185-Pak (Balochistan)
- ・ 2nd Provincial Highway Project, 1185-Pak (Balochistan)

最近の ADB 案件としては、前述の世界銀行が実施を計画している National Highway Improvement Programme に当初含まれていた「Roads Safety Components」が ADB に移譲され、それには次の内容を含む予定になっている。



実施機関：

Ministry of Communications and Railways, National Highways and Motorway Police

実施内容：

- ・ Nationwide Road Safety and Axle Load Awareness Programme
- ・ Establishment and operating costs of accident reporting centers nationwide
- ・ Black spot mapping and road safety audits on the national highway network
- ・ Establishment and operating costs of driving instructor training schools nationwide
- ・ Establishment and operating costs of accident evaluation laboratories nationwide
- ・ Establishment and operating costs of police officers' training wing

### 3) 港 湾

ADB は、カシム港の建設にあたり 1970 年代に航路浚渫、航行援助施設、及び埠頭建設のために Rs. 478 million の資金協力を行った。

その後、1993 年には 7 万 5,000 米ドルで、「カシム港オイルターミナルの BOO/BOT の検討」を実施している。

さらに、民間セクターの港湾事業への参加を促すことを調査の中心課題として 1995 ~ 1996 年にかけて 90 万米ドルで、「National Ports Master Plan and Management Study」を実施している。

## (3) UNDP

UNDP の運輸部門での援助先は、港湾・海上輸送、及び空港・航空に多く投じられている。

### 1) 港湾・海上輸送

1985 / 1991	29 万 9,000 米ドル	「海事関係上級職員研修」
1990 / 1992	37 万 5,000 米ドル	「海運関係上級職員研修強化」
1992 / 1995	70 万米ドル	「PMA ( Pakistan Marine Academy ) のアップグレード化」

### 2) 空港・航空

- ・ 1984 / 1991 ( ICAO ) 337 万 3,000 米ドル

「第 2 期民間航空訓練研究所 ( Civil Aviation Training Institute ) 整備計画。同研究所の輸送サービス、通信技術、電気機械技術、空港管理、救急に関する設備施設の改善向上。

- ・ 1984 / 1991 ( ICAO ) 60 万米ドル  
「CAA ( Civil Aviation Authority ) への短期コンサルティングサービス」。CAA に必要な財務、航空法など様々な分野の短期コンサルティングサービス。
- ・ 1989 / 1992 ( ICAO ) 20 万 5,000 米ドル  
「民間航空トレーニング」。航空輸送の安全性と効率性向上のための上級専門訓練教育の実施。
- ・ 1991 / 1993 ( ICAO ) 309 万 9,000 米ドル  
パキスタンの航空輸送に関連した組織、人材、施設、サービスに対する効果的計画、運営、管理全般の援助が実施された。

#### ( 4 ) IDB ( Islamic Development Bank )

IDB の近年における援助は、主に以下に示す鉄道部門に注がれている。

- ・ Signaling Works
- ・ Improving telecommunication facilities
- ・ Procurement/ Rehabilitation of Plant and Machinery
- ・ Replacement of breakdown cranes
- ・ Re-commissioning of 55 stabled Diesel Electric Locomotives
- ・ Procurement of high capacity 300 bogie oil wagons
- ・ Procurement of 1300 high capacity wagons

#### ( 5 ) OPEC

OPEC も IDB 同様、鉄道部門への援助が中心で、「Track Rehabilitation and Improvement Project」に資金協力を行っている。

### 10 - 3 - 2 二国間援助機関

日本以外の国で、近年パキスタンに援助を行っている国と内容は、以下のとおりである。

#### 中 国

- ・ Procurement / Maintenance of 175 Passenger Coaches (Loan for Federal Project)
- ・ Procurement of 69 Diesel Electrical Locomotives (Loan for Federal Project)

#### トルコ

- ・ Islamabad-Peshawar Motorway (Loan for NHA)

#### クウェート

- ・ Track Rehabilitation and Improvement Project (Loan for Federal Project)

- ・ Sibi Rakhani Road Project (Loan for Provincial Project)

#### 北欧諸国

- ・ Provincial Highway Project (Loan for Federal Project)
- ・ Road Safety Project in Balochistan (Loan for Provincial Project)

#### その他

民間航空局 ( Civil Aviation Authority ) に対し、ベルギー、ドイツ、オランダ、英国は、Lahore 空港の旅客ターミナル建設のために資金協力を実施している。

### 10 - 4 我が国の援助実績

#### 10 - 4 - 1 援助概要

日本のパキスタン ( Pakistan Consortium ) への政府開発援助は、1961 年より始まり、その累積は、これまでに 1 兆 81 億円 ( \$ 10.05 billion ) にのぼる。内訳は、プロジェクト・ローンが 60.83%、商品借款 22.62%、無償 15%、及び技術協力が 1.55% となっている。日本は二国間援助のなかで最大の援助供与国であり、1990 / 1991 ~ 2000 / 2001 年までの援助実施状況は、表 10 - 2 のとおりである。

表 10 - 2 日本の対パキスタン ODA の状況 ( 公約 / 支払いベース )

Year	Commitment (US\$ Million)			Disbursement (US\$ Million)		
	Loan	Grant	Total	Loan	Grant	Total
90-91	300.0	13.1	313.1	94.4	65.2	159.6
91-92	310.2	68.8	379.0	202.9	56.8	259.7
92-93	142.3	94.3	236.6	278.5	44.3	322.8
93-94	730.7	25.5	756.2	289.0	90.5	379.5
94-95	676.3	100.4	776.7	338.8	71.6	410.4
95-96	537.7	65.2	602.9	608.3	75.6	683.9
96-97	388.5	34.5	423.0	266.5	73.4	339.9
97-98	250.0	40.1	290.1	536.7	26.0	562.7
98-99	600.0	0.4	600.4	626.7	28.4	655.1
99-00	-	1.0	1.0	290.3	10.0	300.3
00-01	-	3.3	3.3	138.9	3.3	142.2

Loans include all loans (ODA, Supplier Credit, Financial Institutions)

出所 : EAD

#### (1) JBIC ローン

1997 年の第 31 次円ローン・パッケージは 296 億 5,000 万円 ( US \$ 275 million ) で、Ghazi Barotha Hydropower Project、Balochistan Middle Level Education Project、及び National Drainage Programme を実施することとなった。

1998 年 5 月、パキスタンの核実験以降も継続案件の援助は続行されたが、1998 / 1999 年

以降の新規円・ローンはコミットされていない。

第 32 次円ローン・パッケージとして、11 プロジェクトが 1997 年 8 月に日本政府へ要請されているが、このうち Banking Sector Adjustment Loan として 320 億円( US \$ 250 million ) が円借供与された。現在は、残りのプロジェクトの実施について、強い要望が寄せられている。第 32 次円ローン・パッケージに含まれる内容は次とおりである( 出所 : EAD )。

Project Name	Project Cost
1 . Banking Sector Reformes Project	US \$ 450 Million
2 . Social Action Programme	US \$ 107.62 Million
3 . Transmission of Power from Ghazi Barotha Hydropower Project	US \$ 198 Million
4 . Indus Highway Phase-	US \$ 674 Million
5 . Expansion of Telephone System by 500,000 thousand lines in Pakistan	US \$ 500 Million
6 . Second Flood (Sector) Project	US \$ 50 Million
7 . Line of Credit for Regional Development Finance Corporation	US \$ 100 Million
8 . The Second Science Education Project	US \$ 75 Million
9 . Kalat-Quetta 139kms Road Improvement Project	US \$ 57.08 Million
10 . Lakhpass Dalbandin 307 kms Road Improvement Project	US \$ 113.6 Million
11 . Line of Credit for First Women Bank	US \$ 1.2 Million

## (2) 二国間贈与

日本からパキスタンへの贈与は、一般無償、KR- 無償、及び技術協力からなっている。無償資金協力は、社会セクターを中心に毎年 90 ~ 100 億円規模で実施されてきた。過去の実績では、1988 / 1989 年に 99 億円であったが、1996 / 1997 年には 60 億 8,000 万円、1998 年の経済制裁以降は急激に減少し、2000 ~ 2001 年は 4 億 8,200 万円に落ち込んだ。近年の無償協力の推移は、以下に示すとおりである( 出所 : EAD )。

会計年度	無償資金援助( 億円 )	( 100 万米ドル )
1996 - 1997	60.8	53.80
1997 - 1998	57.3	46.20
1998 - 1999	15.2	14.47
1999 - 2000	-	-
2000 - 2001	4.82	4.38

KR- 無償は、食料の増産を目的とし、最近のガイドラインに従い肥料、殺虫剤や農具の輸入に割り当てられてきた。KR- 無償も、1983～1984年の29億円から1997～1998年には6億円に減少し、1998～1999年には新規のコミットはなされていない。

### (3) 技術協力

JICAによる技術協力は、1996～1997年に16億8,400万円であったが2000～2001年には8億6,500万円に減少し、開発調査の実績はゼロであった。近年の技術協力実績値は以下のとおりである。

会計年度	技術協力経費（億円）
1996 - 1997	16.84
1997 - 1998	13.47
1998 - 1999	11.13
1999 - 2000	10.99
2000 - 2001	8.65

運輸部門のサブ・セクター別にみた日本の援助動向を以下に示す。

#### 10 - 4 - 2 鉄 道

鉄道部門への日本の援助協力は以下のとおりである。

有償資金協力：

・鉄道輸送力増強事業( )	E / N	1980年、供与額	90億円
・機関車工場建設事業	E / N	1982年、供与額	97.6億円
・鉄道輸送力増強事業( )	E / N	1985年、供与額	148億円
・幹線94駅信号設備改良計画	E / N	1992年、供与額	32.2億円
・機関車整備計画	E / N	1993年、供与額	60.1億円
・機関車製造計画	E / N	1993年、供与額	60.7億円

近年では、下記のようにJBIC資金により、機関車類の調達が行われている。

- ・ Procurement of 101 DE Locomotives
- ・ Procurement of 30 Locomotives

開発調査：

・カラチ郊外鉄道電化計画調査	1973～1976年実施
・国鉄機関車供給計画調査	1981～1983年実施
・（第1次）全国総合交通計画調査	1983年

- ・ (第2次) 全国総合交通計画調査 1988年
- ・ ラホール都市圏総合交通システム開発計画調査 1990～1991年
- ・ (第3次) 全国総合交通計画調査 1994～1995年

無償資金協力：

- ・ Balancing and Modernization of Workshop Facility PITA, Lahore

#### 10 - 4 - 3 道 路

道路部門への日本の援助協力は、1986 / 1987年の辺境地域道路改良無償、1988 / 1989年にはじまるインダスハイウェイの資金協力がある。一方では、州政府を対象に農村道路建設にも資金協力を進めている。近年の援助動向をまとめると以下のとおりである。

(Loans for Federal Projects)

- ・ Rural Road Construction (Loan No. PK-37, Sponsoring and Executing Agency : M/o Environment, Local Government and Rural Development)

本件は当初、4州の全長730kmを対象に1995年4月より開始(借款の締結1993年8月19日、ECNEC承認1994年5月28日)し、2000年4月(60か月)に完了予定であったが、2000年11月までロ-ン期限が延長された。その際、未使用残を利用して対象道路延長も936kmとなった。

(Loans for NHA)

- ・ Indus Highway- , Pak-23
- ・ Kohat Tunnel
- ・ Indus Highway- and B

(Loans for Provincial Projects)

- ・ Rural Road Construction (Punjab)
- ・ Rural Road Construction (Sindh)
- ・ Rural Road Construction (NWFP)
- ・ Basma Nag Road (Balochistan)

1991年以降の道路部門に対する無償資金協力では、次のような内容で実施されている。

- |  |                    |
|--|--------------------|
| ・ 1992 NWFP Bridge Construction Plan (1) | 7.17 million US \$ |
| ・ 1993 NWFP Bridge Construction Plan (2) | 9.81 million US \$ |
| ・ 1993 NWFP Road Construction Equipment  | 8.44 million US \$ |
| ・ 1994 NWFP Bridge Construction          | 1.92 million US \$ |

- 1995 Construction Machinery Training Center 9.59 million US \$
- 1995 NWFP Bridge Construction 2.49 million US \$
- 1997 Road Adjustment Plan 10.05 million US \$

#### 10 - 4 - 4 港 湾

港湾・海運事業への援助協力は、近年あまり実施されていないが、次に示すとおり 1980 年代に無償、有償案件がみられる。

- 無 償： 1987 年 5.1 億円 船員養成学校( Pakistan Maritime Academy )機械整備計画( )
- 1987 年 11.2 億円 船員養成学校機械整備計画( )
- 有 償： 1979 年 180 億円 海運増強計画
- 1987 年 43 億円 港湾浚渫船

社会開発調査案件では、以下の調査が実施されている。

- Feasibility Study Report on the Introduction of Containerization in the Islamic Republic of Pakistan, 1982
- The Study on National Transport Plan in the Islamic Republic of Pakistan, 1983
- The Study on National Transport Plan in the Islamic Republic of Pakistan, 1988
- The Study on National Transport Plan in the Islamic Republic of Pakistan, 1995

#### 10 - 4 - 5 空 港

日本からの援助実績は、無償協力で 1989 年に航空機離発着時危険回避のための気象観測体制強化として、イスラマバード及びカラチの気象レーダー整備（7 億 9,900 万円）の援助が行われた。

### 10 - 5 課題と援助ニーズ

#### 10 - 5 - 1 鉄 道

既存鉄道の活性化は、運輸部門の開発戦略上最も重要な課題となっている。しかし、巨大化した施設や組織と、それを運営する人的資源や制度等、鉄道を有機的システムとしてとらえて、その近代化、合理化を推進する必要がある。そのために、最も基本的な鉄道整備の政策的議論を充実させる必要がある。

10 年開発計画にも、鉄道事業の企業化、民営化の推進が謳われているが、事業としての観点と公共サービス提供義務という、時に相反する価値をどのように共存ないしは分離すべきか、どのように費用負担、分担すべきか、ステークホルダーを巻き込んだ議論と、最終的には政治的強

い意思、指導力が要求されよう。

したがって、パキスタンの運輸交通セクターにおける鉄道の役割についての将来ビジョンを明確にしたうえで、鉄道活性化の単なる施設整備のマスタープランの作成にとどまらない「鉄道活性化政策の提言」のような政策議論に重点を置いたマスタープランの策定が重要であり、一方では、輸送の安全性を重視した緊急的整備課題と施策を提案し、短期的な無償ないし有償案件を形成する必要がある。

また、ハードとソフトをバランスよく組み合わせ、全体的整備プログラムを策定し、暫時実行できる体制を確立しなければならない。現実への柔軟な対応を可能にするような計画策定とローリングのシステムを確立し、それを推進できる強力な体制の確立が急務となろう。

## 10 - 5 - 2 道 路

道路は経済及び社会インフラとして、その整備は国家開発計画のなかでも大きな比重を占めるものである。国道を中心とした幹線道路整備は、モビリティを確保し、国家経済の開発軸を形成する意味から、また、地方道路は地域のアクティビティ・センターへのアクセスを確保する意味から、それぞれ重要な整備目的を有している。「経済成長」と「貧困削減」という開発の大きな命題を達成する意味からも、この2つの側面を見逃してはならない。

### (1) 幹線道路

幹線道路は主に連邦政府のNHAが担当し、地方道路は各州が整備のみならず、維持管理に至るまでの責任を果たさなければならない。

幹線道路は、その骨格がおおむね完成しており、モビリティを確保して量とスピードの向上を図ろうとしている。そのために、新規道路の多くはMotorwayとして、高規格でフルアクセス・コントロールの道路が計画、建設されている。既存の幹線道路では、4車線化や都市内を通過する路線については、バイパス等の整備が進んでいる。こうした、新設道路や多車線化された道路の建設ないしは修繕維持費を賄うために、多くの新設幹線道路は有料化されており、一般道路予算は、既存道路の維持管理に振り向けられるように意図されている。

しかし、楽観的交通需要推計から、有料化された道路の財務的フィージビリティや高規格道路の必要性自体にも批判があがっている。こうした観点からも、幹線道路の整備計画の見直しと、持続可能な道路の維持システムを確立する必要がある。特に、維持管理については、限られた道路予算をいかに効率的、かつ合理的に配分すべきか、また、道路予算の拡大を可能にする方策についても検討すべきである。

道路の維持管理費用の増大は、利用者負担の原則から、特にトラックなどの重車両への対応が課題である。過積載の取り締り、規制、そしてそれを可能にする制度や組織の整備等、



多面的なアプローチによる問題解決を志向すべきである。

以上のように、幹線道路については、今後増大が見込まれる国際貨物、大型トラックへの対応も含めた道路の標準化、過積載等の交通取り締りと、そのための必要機材、設備の整備、更には各種の整備計画を合理的な実施計画へと導くマスタープランの策定が重要である。

## (2) 地方道路

地方道路の整備状況は、州によってかなりの違いがある。早くから開発が進み、人口の集中とあいまって道路網も整備されてきたパンジャブ州、気候や地理的に厳しい条件から経済的にも発展が遅れ、道路網も未整備で多くのアクセス困難地域を有するバロチスタン州では、整備課題が違ってくる。前者は、既存道路の修繕・維持に力を置き、後者は遠隔地やアクセス困難地域へも道路や橋を整備して、教育や医療等の社会的サービスへのアクセスを確保したり、マーケットへの経済的活動へのアクセスを整備することが道路維持と同等、ないしはそれ以上に重要な課題となっている。

地方分権化の進捗は、こうした州別のニーズに合わせた地方道路整備計画の策定が必要になっている。各州のどのCommunication and Works Departmentからも建設機材供給の要請があげられた。それは、彼らが地方道路の建設、維持管理の責任部署だからであり、少ない予算を使って直轄ないしは請け負いでこれら工事を実施しているからである。

特に修繕・維持のように工事箇所が分散し、小規模な工事の場合は、どの州も直営で工事を実施している。また、州の保有する建設機材は、その大半がかなり老朽化しており、建設機材に対するニーズは非常に高い。しかし、機材需要を一時にすべての州を満足させることは困難であることから、建設機材の供給計画をそれぞれの州の必要性（道路整備・維持計画）、既存機材の評価、機材の修理・維持体制の調査・評価等を踏まえて実施計画を策定する必要がある。

## 10 - 5 - 3 港 湾

パキスタンには、対外貿易を本格的に行っている港湾は、カラチ港とカシム港の2港しかないが、いずれもパキスタンの経済・商業の中心であるカラチ市の周辺に位置している。カラチ港は同市の南西外延部、カシム港は同市東部50kmに位置している。そのほかには、開発構想のあるグワダール港（西部のイラン国境近傍に立地）があるが、現在はまだ漁港として利用されているに過ぎない。

カラチ港、カシム港とも、インダス川支流の河口部湿地帯に位置しているため、両港とも、港内及びアプローチ航路の水深維持のため、毎年浚渫を繰り返すことを強いられている。新規の

投資がほとんど行われておらず、施設が老朽化している。現在、カラチ港は6隻の浚渫船を保有し、年間1,500万m<sup>3</sup>の維持浚渫を行っているが、6隻のうち1隻は建造後40年以上経過し、浚渫船として機能しておらず、土運船として利用されている。残る5隻のうち3隻も建造後30年以上を経過した老朽船で、更新の時期を迎えている。

航路の維持浚渫が必要であるだけでなく、経済的船舶規模といわれる大型船の入港を可能にするためにも、航路深度の増深が急務となっている。そのための浚渫船数の増強は、カラチ港のみならずカシム港への利用も可能にすることから、その購入が強く要望されている。

コンテナターミナルの運営は、現在、カラチ港においてマークシーランド社(世界最大の船会社)等を中心に行っており、一定の効率向上が図られている。しかし、一般的に埠頭用地が狭く、効率的な荷役に支障を来している。コンテナターミナルについても、その拡張余地が乏しく、新しい開発空間を求める必要がある。このように、港湾周辺地区の土地利用を含む開発計画が必要となっている。

また、港内に引き込まれている鉄道は、現在あまり使われておらず、鉄道との統合輸送を視野に入れた内陸交通施設の整備は、今後見込まれる国際貨物需要の伸びも勘案しつつ、計画を策定する必要がある。さらには、港湾敷地内への車輛の出入りを管理し、輸出入貨物の搬入搬出を監視することも求められている。

一方、海上側では、海運需要の増加に伴い、船舶の停泊、航行を援助するシステムが航行の迅速性、安全性や荷揚げサービスの向上から求められている。国際海上輸送の視点から、隣国イランの港バンダラアバス(Bandar-e Abbas)は、アフガニスタンや中央アジアへの海上貨物陸揚げの競争相手でもあり、また、大型船舶の地域ハブ拠点である中近東オマーンのサララ(Salalah)港への船舶が、カラチ港を経由することを可能にするためにも、航路の増深を含む早急な港湾サービスの向上が求められている。

#### 10 - 5 - 4 空 港

パキスタンの主要空港は、カラチ、ラホール、イスラマバード及びペシャワールの4空港である。1991年に完成したカラチのジナー・ターミナル・コンプレックスは、国際空港として近代的な施設・設備を兼ね備えた空港ビルとなった。これに対し、イスラマバード、ペシャワールの空港は、その規模も機能的にも旧態依然とした施設のままである。

国際交流や経済活動の活発化に伴って、国際空港の整備・充実は不可欠となっているが、イスラマバード空港の近代化は、民間セクターによる整備が打ち出されたが長年進展がみられない。航行システムの近代化が遅れ、気象状況によって航空便の運行に支障を来している。

陸上交通手段が依然不備である現状では、増加する航空需要に対応する地方空港整備、近代化が求められている。

民間セクターによる空港施設の整備方針に固執せず、例えば、PPP方式による民と官の去理的責任分担に合わせたリスクや、利益の配分を考慮すべきであろう。こうした、空港整備のための政策の見直しと、実現化のための戦略、施策の提言が必要と考えられる。