

対バングラデシュ国別援助計画

平成18年5月

対バングラデシュ国別援助計画

目次

はじめに	1
1. バングラデシュと日本	2
(1) 貧困削減と成長のために	2
(2) 国際的な協力関係の基盤形成のために	2
(3) 貿易・投資先としての関係強化のために	2
2. バングラデシュの開発を巡る状況	3
(1) 現状と課題	3
(イ) 政治状況	3
(ロ) 経済状況	3
(ハ) 社会開発	4
(ニ) ガバナンス	5
(2) バングラデシュにおける開発への取り組み	6
(イ) バングラデシュ政府	6
(ロ) 我が国	6
(ハ) 他の援助国・機関・NGO	6
(ニ) 開発パートナーシップ	7
3. 援助方針	8
(1) 基本方針	8
(イ) バングラデシュの自主性・自助努力の支援	8
(ロ) 開発パートナーシップの推進	8
(ハ) ジェンダーと環境への配慮	9
(2) 我が国の援助の方向性と重点目標・セクター	9
(イ) バングラデシュにとっての最重要課題である貧困削減に対する重点的支援	9
(ロ) 重点目標・セクター	9
(a) 経済成長	9
(b) 社会開発と人間の安全保障	10
(c) ガバナンス	11
(3) 実施体制	11

別紙 対バングラデシュ援助における重点目標・セクター

別添 対バングラデシュ国別援助計画目標体系図

対バングラデシュ国別援助計画

はじめに

バングラデシュは「成長を続ける最貧国」である。1億4千万人以上の人口の約半分が貧困層であり、一人当たり年間国民所得は約450ドルに過ぎない。しかしその一方でバングラデシュは過去約10年にわたり、毎年約5%の経済成長を続けてきた。これは後発開発途上国(LDC)としては高い水準である。この結果、貧困人口比率が低下しており、同時に社会開発指標も目に見えて改善している。そのうえバングラデシュは、マイクロ・ファイナンスを始めとするいくつかの新しい開発モデルを生み出したことで知られている。バングラデシュにおいては、いまだに貧困削減が最も差し迫った課題ではあるものの、同国は世界に先駆けて新しい開発のビジョンを示すだけの豊かな潜在力を秘めている。

バングラデシュは、ミレニアム開発目標(MDGs)達成を目指して貧困削減をより一層進めていく必要がある。そのためには、(1)民間セクター主導による成長基盤の拡大と安定、(2)社会開発の拡充、(3)汚職や法と秩序の改善をはじめとするガバナンスの改善を達成しなければならない。また、特に社会開発を推進するうえで、人間の安全保障の視点を踏まえた協力を行うことが必要である。

これらの課題を実現するのは、言うまでもなく、開発実現に向けた断固たる意思を持つバングラデシュ政府、指導層、および国民である。同国及び同国国民の自助努力が、最も効率的・効果的に実を結ぶよう支援を行うことが我が国に求められている。こうした基本認識に基づき、バングラデシュ政府が2005年10月に策定した貧困削減戦略文書(PRSP)を踏まえて、同国および同国国民の開発努力を支援する。

本計画は、バングラデシュに対する今後の我が国の支援方針を具体化したものである。以下の部分は次のように構成される。第1節では、これまでのバングラデシュと日本の関係を整理し、我が国の援助の意義を確認する。第2節では、バングラデシュの政治・経済・社会の現状と開発の課題、及びそれに取り組むバングラデシュ政府と我が国を含む各援助国・機関のこれまでの施策についてまとめる。第3節では、それらの現状認識をもとに、我が国の新しい援助方針、重点目標・セクターを詳述する。重点セクターの詳細は別紙にまとめている。

1. バングラデシュと日本

バングラデシュは、1971年の独立以来、一貫して我が国との友好関係を保ち、国民の親日感情が極めて強い。一見月並みな表現で示されるこうした二国間関係のあり方は、バングラデシュにとって重要な位置付けにあるインド、アメリカ、中東諸国、EU、中国といった他の国家・地域と同国の関係と比較すると、特筆に値する。それは、他の国家・地域とバングラデシュの関係が、バングラデシュ独立後の国際的な政治体制、およびそれと不可分の経済関係の変動に伴い、大きく変化してきたのに対し、日本は、早期にバングラデシュの独立を承認して以来、同国内の政治体制や外交姿勢の変化にもかかわらず、一貫して同国と友好的な関係を保ち、同国の開発への取り組みに積極的に関わってきたからである。この基本姿勢は、今後の日本とバングラデシュの関係においても貫かれるものである。

この基本姿勢の下、冷戦の崩壊、グローバル化、経済連携の進展及び開発問題への関心の高まりといった国際社会の変化、その中でのバングラデシュの役割、そしてバングラデシュと日本の両国国内の経済社会の変化を踏まえ、今日のバングラデシュと日本の関係は、次の3点において極めて重要と考えられる。

(1) 貧困削減と成長のために

貧困問題は、世界的な問題であると同時に、アジアの将来にとって極めて重要な課題である。バングラデシュは同国政府が定める貧困ライン以下の人口が49.8%、また、1日1ドル未満で生活する人口が36%を占めるアジア有数の最貧国であり、妊産婦死亡率を始めとする多くの社会指標も未だ改善が必要な水準にある。また、バングラデシュはLDCのなかでも最大の人口を擁する国である。MDGsの達成という観点からも、世界およびアジアの主要国である我が国は、バングラデシュの貧困削減と成長に向けた自助努力を積極的に支援していくことが必要である。

(2) 国際的な協力関係の基盤形成のために

バングラデシュは、国連等の場で開発途上国の一員として活発な外交を展開し、平和維持活動（PKO）への積極的な要員派遣等を通じ、国際社会の平和・安定に貢献してきている。また、民主主義を掲げる穏健なイスラム国家として、イスラム諸国会議（OIC）等で一定の存在感を持っている。更に、南アジア地域協力連合（SAARC）の設立を提唱するなど南アジア諸国の協力関係強化に尽力しており、南アジア地域全体の安定と発展の観点からも重要な国である。我が国がバングラデシュの開発を支援することは、世界的・地域的に重要な諸課題について、我が国とバングラデシュが共に国際的な協力を推進するための基盤を形成するものであり、その意義は大きいと考えられる。

(3) 貿易・投資先としての関係強化のために

バングラデシュは、近年は年5%台の経済成長を続けており、我が国との貿易や投資が拡大しつつある。アジア全体の経済発展と経済連携強化の中で、中国や東南アジアに続き、南アジアが我が国にとっての将来の主要市場・投資先として発展する可能性が高い。バングラデシュは、東南アジアとインドの中間に位置しているのみならず、南アジアの中でも人件費が比較的安く、日本との関わりも深いといった利点を備えている。また、バングラデシュ政府の側も、ルック・イースト政策を掲げ、東南アジア、東アジアとの経済関係強化が進展している。今後、貿易・投資環境が改善していけば、中長期的に我が国との互恵的な経済関係を一層強化していくことが可能と考えられる。

2. バングラデシュの開発を巡る状況

(1) 現状と課題

(イ) 政治状況

バングラデシュは、1975年のクーデター以降長年に亘る軍事政権による支配を経て、1991年の総選挙により民主的手続きに基づいた政治体制に移行した。しかしながら、現与党の中核にあるバングラデシュ民族主義党(BNP)と野党第一党のアワミ連盟の二極対立構造を背景とした政策の非継続性、汚職の蔓延や法と秩序の悪化といったガバナンスの問題の深刻化により、同国の経済発展や開発の潜在的能力の発揮が制限される結果になっている。その顕著な例が野党による反政府運動の手段として行われるハルタル(ゼネスト)である。ハルタルは、一般市民、とりわけ貧困層の生活を直撃するのみならず、投資や教育への阻害要因となっており、国家経済にも大打撃を与えている。1991年以来3度の政権交代を経てなお、二大政党間の対立構造が、同国の国民生活及び社会的安定にとって、大きな不安要因となっている。

(ロ) 経済状況

バングラデシュ経済は、1980年以降、大洪水の年などの例外を除き、年4~5%の比較的安定的な成長を遂げ、特に1996/97年度以降は平均5%以上のGDP成長率を記録している。成長を支えている要因としては、好調な縫製品輸出、輸出や海外労働者送金に支えられた好調な民間消費、堅調な農業成長による下支え、それらの根底として1980年代以降徐々に進められてきた貿易投資規制緩和、国営企業改革などの経済改革の流れが挙げられる。こうした経済成長は、物価の安定とあいまって貧困の削減に貢献してきている。その過程で、日本をはじめとする海外からの援助も、農業などの分野での技術移転や大規模な資本投資等の面で大きな貢献を果たしている。

他方で、一人当たり年間国民所得は約450ドルと依然として低い水準にとどまっており、特に都市部においては所得格差が拡大する傾向も見られる。PRSPでは、貧困を克服するためには経済成長が不可欠であると認識しており、2007/08年度までにGDP成長率を7.0%ま

で高めることを目標としている。しかしながら、現在の成長を支えている縫製品輸出及び海外労働者送金の今後の動向には不確実な面があり、特に縫製品輸出については、2004年 末の多国間繊維協定（MFA）失効による影響が懸念されている。いずれにしても、生産面では縫製品輸出を代替・補完するような輸出産業の多角化、支出面では海外直接投資を含む民間投資の増加が鍵であり、ハード面でのインフラの整備に加えて、ガバナンスの問題を含むソフト面での投資環境の改善が課題である。非効率な国有企業の改革及び貯蓄・投資の拡大や効率的な資源配分に効果を発揮できていない金融セクターの改革も、マクロ経済の生産性の向上や所得拡大を目指す上で、必須である。経済成長のためには貴重な国内産の天然資源である天然ガスの有効活用が不可欠であるが、生産・消費両面での効率性が課題である。

また、人口の大きさ、人口密度の高さが大きな特徴であるバングラデシュ経済にとっては、教育・保健等の社会セクターの発展は、生活の向上等の視点のみならず、重要な資源である労働力を経済成長に活かすという観点からも重要である。そして、経済成長を貧困の削減につなげていくためには、雇用の創出が不可欠であり、金融アクセスの改善等を通じた中小企業の育成など雇用創出を主眼とした経済成長を実現することが重要である。

さらに、総人口の約 70%が暮らす農村部でも、灌漑、高収量品種の普及等いわゆる緑の革命による乾期作の増加や、非農業セクターの成長、マイクロ・ファイナンスの普及などによって、様々な変化が生じている。しかしながら農村部は貧困人口比率が 50%を超えていること等、都市部（貧困人口比率 36.6%）と比較して今なお、経済的に遅れている。GDP に占める農業比率は年々低下し現在は約 20%であるが、農業に従事する人口は 5 割を超え、農業生産が落ち込んだ年は、経済全体の成長率も低下する傾向があり、農業がバングラデシュ社会・経済全体に及ぼす影響は大きい。米の自給はほぼ達成されたが、洪水等の気象条件による不確定要素は依然として大きく、さらに、食糧増産を牽引してきた乾期作の拡大についても、耕作地面積の縮小や灌漑効率の低下等により、今後の見通しは楽観できない。農業・農村の発展は、バングラデシュが均衡の取れた経済成長を持続し、貧困を削減していくための緊急かつ不可欠な課題である。

（ハ）社会開発

バングラデシュでは、独立以来、乳幼児死亡率の低下や初等教育における就学率の上昇・男女間格差の解消など大きな進展があり、所得水準の割には良好な社会指標を示している。2000 年におけるバングラデシュの貧困人口比率は 49.8%で、南西アジア地域（モルジブとブータンを除く）の平均値 35.6%と比べても依然高い水準にとどまっているが、乳幼児死亡率（出生 1000 人当たり）や 5 歳未満死亡率（出生 1000 人当たり）は、バングラデシュではそれぞれ 51 と 77 となっており、南西アジア地域（モルジブとブータンを除く）の平均値 56.8 と 77.4 よりも低いことは、バングラデシュの社会開発において、一定の成果があったことを示している。

しかし、このような進展はあったにせよ、人口の約半分が慢性的な貧困状態にあり、経済的な安定性が欠如した脆弱な生活環境、条件のもと、経済の悪化による急激な困窮や自然災害による生存の危険に恒常的にさらされている。例えば バングラデシュはその地形と気候帯のため、毎年のようにサイクロンや洪水被害に見舞われる。近年、これらの災害による死亡者数は減少しているものの、被災者数や経済的な損失はむしろ増加しており、政府及び災害を被りやすい地域で暮らす人々にとって、依然として重大な問題である。

保健については、未だに多くの人々が予防可能な疾病に苦しんでおり、女性や子供、障害者や少数民族など社会的弱者ほど健康を害する要因を回避できないでいる。また、教育については、成人識字率が急速に改善したといってもいまだに約6割は読み書きができず、女性については約7割が読み書きができない状況にある。加えて、初等教育の純就学率は90%に達したが、中途退学率が高く、その質の向上とともに大きな課題となっている。さらに、中等教育の純就学率は44%と低く、国民全体の教育水準の更なる向上を目指すうえで大きな課題となっている。環境については、都市部の拡大及び急激な人口増加により、廃棄物、水質・大気汚染等の都市環境問題が生じており、上下水道等都市インフラの整備も遅れている。加えて、地下水の砒素汚染も深刻な問題となっている。

なお、社会開発において、NGOが果たしている役割は大きい。しかし、社会開発の諸課題に対する取り組みを効果的にかつ成果を持続的にするためには、政府・行政の役割が重要である。このために、地方行政制度の改善や、政府・行政とNGOの連携が課題となっている。

(二) ガバナンス

バングラデシュは、独立戦争によるインフラ破壊、飢饉や洪水などの不利な状況から国造りを開始したにも拘わらず、特に近年は社会指標の改善、経済成長の進展および貧困の削減に一定程度進捗が見られる。しかし、非効率な行政制度・機関、汚職、法と秩序、司法制度などの問題が、援助事業の効率的・効果的实施や海外直接投資（FDI）の阻害要因となっており、経済成長や社会指標の改善など開発を実現する上で、ガバナンスの諸問題の解決が大きな課題となっている。

中央レベル（政府の行財政制度・法制度等）では、政策実施能力の改善が急務である。このためには、省庁及び実施機関の相互連携の促進、公務員の専門性の向上、能力本位の雇用、インセンティブを与える人事制度の構築等に取り組む必要がある。さらに、国家公務員、公益企業の職員の低い給与水準や、透明性に欠ける公共財政が一因となって、汚職を含む行政サービスの非効率が広範に見られる。また、警察や法による保護、司法の利用可能性の向上、人権の確保が喫緊の課題となっている。これらの問題は、往々にして人々の生活に大きく影響し、生活の質の改善への障壁となっている。

セクターレベル（各種の公共事業、公共サービス等）では、道路・発電所等の建設・維持管理などの公共事業、教育・保健などの公共サービス供給で実施機関の効率性に問題が

多く、制度整備および能力構築が必要である。また、電力・通信・都市上水などのように、公共性を維持しつつも自律的な経営体制を取り入れることにより効率的なサービス供給が可能となるセクターにおいて、政府が過度の介入を行っていることも、効率改善の妨げとなっている。

地方レベル（地方における行政制度、公共事業、公共サービス等）では、過度に中央集権的な制度により、各種公共サービスの円滑な供給や、農村住民の意向に応じた公共事業の実施が行われていないため、地方分権の推進と並行して、住民の能力強化を図り、住民の意向を反映させるような制度作りなどが貧困削減の観点からも課題となっている。

（２）バングラデシュにおける開発への取り組み

（イ）バングラデシュ政府

バングラデシュ政府は 2005 年 1 月に PRSP 案を公開し、関係者との協議を経て、2005 年 10 月に PRSP を策定した。この PRSP では、MDGs の達成を視野に入れつつ、①雇用の創出、②栄養の改善、③教育における質の改善、④地方ガバナンス、⑤母子保健、⑥衛生と安全な水、⑦刑事司法制度、⑧モニタリングを、貧困削減に向けての戦略的課題としてあげている。PRSP はこれらの課題を中心に、経済成長、人間開発の促進、ガバナンスの改善という三つの政策上の視点から、個別戦略の詳細を提示するとともに、具体的な方策を政策マトリックスとしてまとめている。更に、PRSP のモニタリング・評価のための指標や枠組みも提示している。

（ロ）我が国

これまで我が国は、東アジア諸国をはじめとする途上国の経済社会の発展に貢献してきた経験と知見を生かしつつ、主要援助国として主に、インフラ整備、社会開発、人材育成への支援を積極的に行ってきた。2000 年 3 月の国別援助計画策定以降、①農業・農村開発と農業生産性向上、②社会分野（基礎的生活分野、人的資源開発）の改善、③投資促進・輸出振興のための基盤整備、④災害対策を重点分野と位置付け、農村インフラ整備、参加型農村開発、母子保健、ポリオ撲滅、理数科教育、橋梁建設、サイクロン・シェルター整備等の支援を実施してきた。援助実績の特徴としては、投資基盤整備分野において、円借款を通じた大規模インフラ案件が実施されており、この分野の援助が金額ベースでは日本からの ODA 総額の約 6 割を占めていることが挙げられる。他方、社会開発分野においては、主に技術協力や無償資金協力を通じた支援が行われている。また、最貧国の債務負担軽減といった国際的要請を踏まえ、1978 年から債務救済無償、2003 年度からはそれに替えて債務免除を実施している（債務免除の対象は 1987 年度までの供与分であり、それ以降の債務については適正に返済してきている）。

（ハ）他の援助国・機関・NGO

主要援助国・機関は世界銀行、アジア開発銀行（ADB）、我が国、英国、米国、国連開発計画（UNDP）等であるが、欧州やカナダ、オーストラリア、国連諸機関なども支援を行っている。

世銀は、プロジェクト向け投資借款、プログラム借款（開発支援借款）、技術支援を行っている。国際通貨基金（IMF）と共同で財務省への支援を強めている他、保健・栄養・人口分野におけるセクタープログラムを推進している。本部のインフラへの支援重視への転換を受けて、バングラデシュでもインフラへの重心の移行を強めている。

ADB は、インフラを中心とした様々なプロジェクトを実施しており、供与額は世銀と並び、借款に応じた様々な技術支援も行っている。更に、初等教育のセクタープログラムでは、主要援助国・機関として被援助国政府に特別な口座を開設し一旦援助資金をプールする方式の支援を行うプールファンドの運営や、並行支援を行っている我が国や他の援助国・機関との調整を行っている。

UNDP は、各国連機関の調整を行うとともに、ガバナンス（民主主義、国会、人権、地方分権、警察）に対する支援と MDGs のモニタリングを中心とした取り組みに強みを発揮している。

英国（DFID）は、公共財政管理、公務員能力強化、NGO 支援、道路行政などでガバナンス支援を強めている。また、社会セクター（保健・教育）でプログラム支援を行っている。現在援助を増額しており、日本と並ぶ二国間援助における主要援助国となっている。

米国は、USAID を通じて NGO を活用した支援を継続している。ガバナンスに関しては地方分権、汚職対策を中心に支援を行っている。

またバングラデシュでは NGO の活動が極めて盛んである。BRAC など大規模な NGO をはじめ、多くの国内 NGO が、欧米の援助国からも支援を受けつつ活動している。NGO は、バングラデシュ政府や援助国・機関と日常的に連携し、活動を行っている。この中で、日本の NGO も意義のある活躍をしている。これらの NGO は、政府の機能の一部を補完ないし代替する形で、社会サービスの供与や社会的セーフティネットの提供に大きな役割を担っている。また、チッタゴン丘陵地帯など政府が十分な支援を行っていない地域でも重要な活動をしている。

（二）開発パートナーシップ

バングラデシュにおいては、開発パートナー間の援助協調が活発に進展し、主に現地ドナー調整グループ（Local Consultative Group/LCG）およびその下に位置づけられる約 20 の LCG サブグループを軸として、開発課題の共有と実施における連携が進んでいる。初等教育および保健では、政府と援助国・機関の協議体のもとでセクタープログラムが実施されているほか、他の一部セクターでもプログラム化が模索されている。更に、今般 PRSP が策定されたことを契機に、PRSP の実施に向けての政府の取り組みを援助国・機関が協力して支援するための新たな枠組み作りが進められている。また、2005 年 3 月の援助効果向上に

関するパリ宣言を受けて、政府の政策・制度への整合化・調和化や結果重視マネジメントも推進されている。

我が国も、このような動きに参加して主導的な役割を果たしている。毎年開催される貧困削減戦略（PRS）実施フォーラム（2004年まではバングラデシュ開発フォーラム）での対話や協力、LCG およびサブグループの運営、援助効果向上に向けての作業等に大きく貢献している。また、ADB と行った「貧困削減と成長」に関する共同研究、ユニセフと共同で行った援助の現場への訪問、世銀との共同開催セミナー、英 DFID との協力を推進するための本国からの共同訪問、更には世銀・ADB・英 DFID との共通国別援助戦略の策定作業といったような、これまで実施した各種の連携活動を踏まえ、個別の援助国・機関との連携を一層深めつつある。

3. 援助方針

（1）基本方針

（イ）バングラデシュの自主性・自助努力の支援

アジア最大の最貧国として数多くのドナーから継続的に支援を受けてきたバングラデシュでは、それらの長年に亘る努力が一定の成果を上げつつある。今後は、バングラデシュ側の一層の自主性・自助努力（オーナーシップ）により、事業の開発効果を上げ、持続性を確保していくことが課題である。我が国の援助は途上国の自助努力支援を基本としており、今後ともバングラデシュ側との緊密な政策対話を通じて、その自主性を最大限に尊重するとともに、その前提となる能力開発を支援しつつ協力を行う。特に、当国では 2005 年 10 月にバングラデシュ政府により PRSP が策定されたので、他の援助国・機関等とも連携しながら、その迅速かつ効果的・効率的な実施を強力に後押ししていく。バングラデシュの主要な国家的目標である貧困削減を中核に据えた支援を行うことで、我が国との良好な関係がより一層深化することを期待する。

（ロ）開発パートナーシップの推進

また援助の実施にあたっては、バングラデシュ政府のみならず、他の援助国・機関、民間セクター、NGO（日本 NGO、現地 NGO および国際 NGO）、研究機関など幅広い関係者の中でパートナーシップを構築し、各々の得意分野を生かしながら相乗的・相互補完的に活動を行い、このような活動を通して、より効果の上がる援助の実施を目指す。このために、PRSP のもとでの政府と援助国・機関等の協力体制や LCG の枠組みを強化し、十二分に活用する。特に、援助戦略全般について、バングラデシュに対する主要援助国・機関である世銀・ADB・英 DFID と緊密に連携し、相互補完や分業を進めることにより開発成果を最大化する。更に、各セクターにおいても、そのセクターで有力な援助国・機関と、重要な政策・制度改善についての政府への働きかけや具体的事業における協力などの連携を強

化する。

(ハ) ジェンダーと環境への配慮

我が国の支援の策定・実施に際しては、ジェンダーや環境といった横断的課題に十分な配慮を払い、長期的には各プログラム・プロジェクトにおいて総合的に、ジェンダーの視点の導入、環境保全に貢献するよう取り組む。また、我が国の支援が新たな経済的、社会的、地域的格差を生まないよう配慮するとともに、これまでの開発、社会変容の過程で生じた格差を中長期的に是正する方向で支援を行う。

(2) 我が国の援助の方向性と重点目標・セクター

(イ) バングラデシュにとっての最重要課題である貧困削減に対する重点的支援

バングラデシュにとって最重要課題であり、また、バングラデシュ自身が PRSP を通じて取り組んでいる貧困削減を支援するため、我が国として最大限の成果を上げることに力点を置く。

限られた資源を最も効果的に活用するためには、基本的には、日本の強みを勘案しつつ、援助対象を絞り込んで集中的な資源の投入を行うことが望ましい。他方で、我が国が従来より行ってきた協力を踏まえてその成果を定着・拡充できる場合や、他の援助国・機関と連携することにより少量の追加資源の投入で大きな成果を期待できる場合もあるので、セクターを過度に限定すると援助効果を減ずる結果となる。従って、限られた資源での援助効果の最大化という観点から、以下の(ロ)に示す本国別援助計画における各重点セクターの中で、他の援助国・機関との相互補完や分業を進めながら対象を特定し、可能な限り明確な目標を設定しつつ、集中的な資源の投入を実践していく。

(ロ) 重点目標・セクター

以上の方向性の下、バングラデシュの貧困削減を支援するため以下を重点目標とする。さらにこれら重点目標を最も効果的・効率的に達成するために、その中で述べるセクターを重点セクターとする（これらの重点セクターについては別紙に詳述している）。

(a) 経済成長

経済成長の持続は貧困削減の必要条件であり、経済成長を通じた貧困削減を目標の一つとして支援する。具体的には、経済成長の加速（PRSP では GDP 成長率を 2005/06 年度 6.5% から 2007/08 年度 7.0% に引き上げ）を目指すバングラデシュの取り組みを支援する。さらに、経済成長が貧困削減に実際に貢献しているかについても各種の社会指標で確認する。

具体的な支援としては、民間セクター開発（情報通信技術、観光を含む）、運輸、電力、農業・農村開発を重点とする。貧困削減につながる経済成長のエンジンとして期待される民間セクターの開発のためには、ソフト・ハード両面での投資環境整備が不可欠である。

情報通信技術は、産業多様化の中で成長が期待されインフラとしても重要な分野である。また観光産業は、外貨収入や地域開発、雇用創出に貢献することに加え、バングラデシュの対外的なイメージアップにも資するという利点がある。運輸、電力といったインフラの提供は、ハード面の投資環境整備として重要であることに加え、貧困削減に対する直接的な効果もある。更には、経済成長を下支えするとともに、貧困層雇用の確保といった観点からも重要な農業・農村開発を支援していく。

なお、貧困人口の約8割が農村部に居住しており、都市部との格差が存在していることから、農村開発を進めるにあたっては下記 (b) の社会開発の観点も含めて総合的に取り組む。

(b) 社会開発と人間の安全保障

人間の安全保障の視点から貧困削減を進めるためには、社会開発を支援することにより各種の社会指標を改善するよう努めることも不可欠である。このため、次期 PRSP 策定に向けたバングラデシュ政府による調査・分析、世銀、UNDP 等による MDGs 関連指標に係る調査等を活用し、これら指標のモニターに努める。また、我が国協力の実施地区における貧困に関する情報・データを収集・分析し、援助評価に役立てる。

特にバングラデシュにおいては、貧困層、女性、子供、障害者などの社会的弱者に開発の成果が適正に配分され、確実に届くようにすることが重要であり、十分な配慮を払う。

具体的なセクターとしては、教育及び保健が重要である。教育は、自ら、あるいは周囲の人間のために行動する能力を高める基礎的な手段である。基礎教育による読み書き計算能力の獲得は、生活の質の向上と安全、危険や損失の回避につながる。特に女兒の基礎教育は、家族の保健衛生水準の改善という観点からも非常に重要である。バングラデシュ社会において、女性の教育水準の向上は、家族計画、疾病の予防や治療、および家族の栄養状態を改善する上で大きく貢献する。同時に女子への基礎教育は、女性の経済・社会活動参加の可能性を広げ、ジェンダー格差の是正にも寄与する。最後に、中等及び高等教育は、就業の機会を有利にし、人々がより高い賃金の職業に就くことを可能とするという意味で重要である。

保健セクターへの支援は、人間の生死や、日々の暮らしの安全を脅かす傷病に直接的に関係するという意味で極めて重要である。MDGs においては、乳幼児死亡率や妊産婦死亡率および主要感染症の感染率が目標として掲げられており、乳幼児や妊産婦といった危険にさらされやすい人々の回避可能な死を防ぐこと、そして命や健康を大きく損なう感染症から人々を守ることは、バングラデシュの開発において喫緊の課題である。

環境問題（砒素対策を含む）、災害対策も重要である。環境の改善は、都市部貧困層の水不足や衛生状況の悪化などの深刻な状況を回避するために不可欠であり、特にバングラデシュでは砒素汚染により安全な水の利用が困難になっている。また災害対策は、自然災害により毎年失われる生命、財産の社会や経済に及ぼす甚大な被害を軽減するために極めて

重要である。

人間の安全保障という観点からは、チッタゴン丘陵地帯の問題も、バングラデシュにとっての大きな課題である。1997年に和平協定が調印された後も、少数民族が抑圧や困窮などの各種問題に直面しており、公的な保護と行政や少数民族の能力強化の組み合わせによる効果的な支援が求められている。

(c) ガバナンス

ガバナンスの改善は、経済成長や社会開発を通じた貧困削減を効果的・効率的に進めるための不可欠な条件である。また、人権、民主主義、法と秩序、司法制度の改善は、社会の平和と安定の基礎となる。

バングラデシュ政府の PRSP では、実施能力の向上、地方ガバナンスの推進、汚職対策、犯罪対策、貧困層の司法制度への利用可能性の改善、セクター・ガバナンスの強化などをガバナンス分野における主要課題としてとりあげている。我が国も、バングラデシュ政府と共に、上記の課題を中心として、中央レベル、セクターレベル、地方レベルのそれぞれにおけるガバナンスの改善を目指す。特に、(i)中央レベルでは、公務員制度改革、警察支援や PRSP 実施・モニタリング体制の整備、(ii)セクターレベルでは、我が国が支援する具体的プロジェクトを通じた実施機関の経営自主性や透明性の強化、および規制枠組みの整備等のセクター改革の推進、(iii)地方レベルでは、サービス提供方法の改善に向けて、地方分権の推進と住民の能力強化を通じての効率的な地方行政制度の確立に、他の援助国・機関とも共同して重点的に取り組む。

(3) 実施体制

バングラデシュにおいては、現地の日本大使館、JICA, JBIC, JETRO をはじめとする開発関係者の協力による現地 ODA タスクフォースが活発に活動している。本計画期間中においても、同タスクフォースの中核的機能を強化するとともに、日本の関係省庁・機関や国際機関代表部・理事室等を含め、ODA 関係機関間の連携を深める。

本計画に掲げた目標及びセクター（必要に応じサブセクター）毎に現地 ODA タスクフォース内でチームを編成し、それぞれ担当責任者を指名する。セクター（及びサブセクター）チームは、ダッカにおいてバングラデシュ政府や他の援助国・機関と議論を深めつつ、具体的な援助方針の策定に主導的役割を果たす。（なお、次回国別援助計画改定時までには、先方政府や他の援助国・機関の政策・方針、政治・経済・社会状況の変化等により、この目標及びセクターについて変更する必要がある場合には、暫定的に目標・セクターを設定し、チームを編成することも可能とする。この変更については、次回国別援助計画改定の機会に事後的に評価を行うものとする。）

さらに、現地 ODA タスクフォースは、民間セクターや NGO をはじめとするバングラデシュ国内の幅広い関係者とも連携し、その情報・経験・技術・知見を全体及びセクター毎

の政策立案・実施に反映させる。

我が国の援助の成果については、MDGs、PRSP 等の各種関連指標（定量的・定性的指標の双方を含む）について、バングラデシュ政府、他の援助国・機関、NGO や研究機関等と連携してモニタリングを行うとともに、我が国の援助の貢献をレビューすることにより、その後の我が国の援助方針の改善に最大限に活用する。

(以上)

対バングラデシュ援助における重点目標・セクター

(イ) 経済成長

●民間セクター開発

民間セクター開発のためには、①政府による政策、規制、手続等に関わるビジネス阻害要因、②ハード・ソフト両面でのビジネスインフラ整備、③民間企業の競争力向上、といった課題が存在している。それら課題に対処すべく、①ビジネス阻害要因解消を政府に働きかけることによる貿易・投資環境の改善、②我が国の得意とする経済インフラ支援、③民間企業に対する人材育成支援の3点に支援を集中させる。その際には、官民一体となった支援実施（我が国民間企業のニーズを反映するとともに、両国間の投資・貿易を促進）、他の援助国・機関との協調、チッタゴン地域開発（経済特区やその周辺を含む）の3点に特に留意する。また、雇用創出を通じた貧困削減の観点からは、特に中小企業育成が重要である。現在、英 DFID と世銀が中心となってドナー協調による包括的な民間セクター開発支援プログラムを形成中であり、これに参加・協調していく。

情報通信技術は、産業多角化の中で民間セクターでの成長が期待される分野であるとともに、民間セクター開発を支えるインフラとしても重要である。我が国は、ソフト及びハード両面からのインフラ整備、情報通信技術関連の産業振興に資する人材育成、そしてこれら課題の解決に相乗効果を与えるための関連政府機関の能力向上とセクター改革等に支援を集中させる。他の援助国・機関としては、世界銀行が情報通信技術関連省庁（電信電話庁を含む）の行政改革、UNDP が行政機関の情報通信技術の利用促進等、主としてソフト面で支援しているところであり、それら支援との効果的な形での連携を図っていく。

観光産業は、ともすれば縫製業、海外出稼ぎのみに依存しがちな外貨収入源を多角化することに貢献するほか、その成長は関連産業への波及効果から雇用創出、地域開発にもつながり得る。観光産業は、自然保護や伝統文化に十分配慮しつつ育成すれば、バングラデシュの対外的なイメージアップ、ひいては環境保護意識や国民意識の向上にも資するセクターである。バングラデシュには世界最大のマングローブ林であるシュンドルボンやパハルプール仏教僧院遺跡等の潜在的な観光資源が多く存在しており、我が国としては、バングラデシュ観光政策の立案、および実施に係わる関連省庁の連携強化の支援に積極的に取り組んでいく。

●運輸

バングラデシュは、多くの河川によって分断された国土にあり、政府は長い間、道路・橋梁網の整備に取り組んできた。しかし、国土全体を有機的に結びつける道路・橋梁網を

整備するためには依然として支援が必要な状況である。また、既存の道路・橋梁の適切な維持管理も大きな課題である。非効率な行政システムと技能の不足がこれら課題の背景に存在しており、建設・維持管理業務へのより積極的な民間参加や交通安全も検討する必要がある。また、海外との貿易や投資促進の鍵となる港湾（特にチッタゴン港）の開発も、ソフト面も含め極めて重要な課題である。なお、鉄道や水運などの交通手段についても整備状況は芳しくない

これらの課題に対し、日本としては、これまで特に経験を蓄積し大きな成果を挙げている道路・橋梁サブセクターに、援助の重点を置く。具体的には、①特に経済成長に効果の高い幹線道路・橋梁網の整備・維持管理、②特に貧困削減に資する地方道路・橋梁網の整備・維持管理、③関係行政機関の行政能力向上を中心に取り組んでいく。その他の運輸サブセクターの整備については、道路・橋梁も含めたセクター全体における優先度を踏まえて必要に応じた検討を行う。

本セクターでは、主要援助国・機関として世銀、ADB、英 DFID がインフラ整備及び能力向上に取り組んでおり、支援に際しては引き続き十分な連携を確保する。

●電力

電力セクターにおいては、電力需要に対して供給量が不足していること、電化が進んでいないことが問題であり、その背景としては、設備投資の不足に加えて、電力関係のバングラデシュ政府機関の非効率な経営、不適正な電力料金水準、電力料金の未払い、低い技術力等の課題が存在する。

これらの課題に対して、同国電力セクターにおけるこれまでの支援経験を活かしつつ、①電力セクター全体の政策・経営・運営・財務改善への支援、②需給ギャップを縮小するための発電設備増強への支援、③送配電部門の改革努力の支援に、我が国の支援の焦点を当てる。

また、ADB、世銀が電力セクター改革を支援しており、それら機関と引き続き協調しつつ、課題に対処していく。

●農業・農村開発

バングラデシュ人口の約 70%は農村部に居住しているが、農村部における貧困人口比率は依然高い。一方、農村部経済全体の GDP に占める割合は約 6 割に及ぶ。従って、農業を中心に据えた農村経済全体の活性化が今後の大きな課題であるが、脆弱な農村基盤、低い農業生産性、不十分な地方ガバナンス等が阻害要因となっている。

これに対し、我が国は、バングラデシュ政府の政策の枠組みの中で、①農村の総合的な開発に不可欠な農業・農村基盤整備への支援、②農業生産性向上や生産物の多様化・高付加価値化、関連産業育成による農村部の雇用創出に資する支援、③参加型農村開発を通じた住民の能力強化の支援に特に重点を置いて取り組み、目に見える成果を上げる。

本セクターに対しては多くの援助国・機関が協力を行っているので、可能な限り連携をはかることで、支援効果の最大化を狙う。

(ロ) 社会開発と人間の安全保障

●教育

バングラデシュは、2015年までに「万人のための教育（EFA）」を達成することを目標とし、90年代に初等教育を中心に急速な教育機会の拡大が実現した。一方、授業方法、教師教育、教員の確保等の質の向上が急務である。

我が国は、技術協力プロジェクト「小学校理数科教育強化計画」を核として、授業・教員研修の質的向上への取り組みを通じ、初等教育の質的向上を主たる目的とする。但し、中長期的な視点から包括的な教育発展に資するため、中等・高等教育における既存の協力案件は必要最小限の範囲内で継続し、新たな支援は初等教育の質的向上が軌道に乗った段階で実施する。

バングラデシュ政府及び援助国・機関は、初等教育を対象とするサブセクタープログラム（PEDPII: 2003-2009）を実施し、プログラム調整部局を形成する等、同分野における政府と援助国・機関の連携・協調が活発化している。我が国は、上記 PEDPII の枠組みの中で、技術協力アプローチとして授業・教員研修の質的向上に取り組み、他の援助国・機関との連携により、これらの成果の全国展開を図る。

●保健

バングラデシュ政府の保健・栄養・人口セクタープログラム（HNPS）は、妊産婦死亡率・合計特殊出生率・乳幼児死亡率の低下、栄養状態の改善、結核その他の疾病による負担の軽減など、ミレニアム開発目標（MDGs）関連指標の改善を優先課題としている。また、中・長期的な保健分野の課題に対応するために策定された戦略的投資計画（SIP）においては、取り組むべき課題として、保健医療サービスの質改善と利用の促進や、ガバナンスの改善が示されている。

これらバングラデシュ政府の政策を支援するために、我が国は、MDGs 達成支援を目的に、これまでの経験から得た知見を活用し、今後も母子保健、感染症対策を中心に支援を行っていく。また、サービス提供を阻む根本的な原因の一つである政府の予算・人事制度等のセクター・ガバナンスの問題にも可能な貢献を行う。

保健分野では、共通の資金口座を通じてバングラデシュ政府に財政支援を行うプール・ファンダー（世銀、EU、英 DFID、オランダなど）、それ以外の形で支援を実施している援助国・機関（我が国、カナダ、国連児童基金（UNICEF）、世界保健機関（WHO）など）及びバングラデシュ政府で構成される協議体として、保健・栄養・人口セクター・コンソーシアムがある。この協議体においては各々の支援につき報告や調整が行われてきているが、

今後この調整がより活発化することが見込まれる。従来我が国は、母子保健に関しては UNICEF と、感染症に関しては UNICEF、WHO と、いくつかの案件を通じて協力を行ってきたが、今後はこの協議体をも活用し、母子保健及び感染症に関心を有する援助国・機関と、幅広く、密接に協力していく。

●環境

バングラデシュにおける環境問題は、人口が急速に集中する都市部において顕著であり、安全かつ継続的な水の供給、下水道の整備、固形廃棄物処理、大気汚染への対応、不衛生な居住環境の改善等の課題への対処が求められる。我が国は、次の2つのアプローチを基本方針として選択的な支援を行い成果を上げる。①都市インフラの整備を行うとともに、それを補完するための行政側の人材育成強化と制度改善を図る。②日本の公害経験を踏まえ、一般市民の環境問題に対する意識向上を促すとともに、NGO等の協力も得て、企業や行政の適切な対応を引き出す。支援にあたっては、世銀、ADBによる大気汚染対策やカナダによる環境管理能力向上に対する協力など、他の援助国・機関の支援動向を十分に把握し、日本の支援が相乗効果を生むように調整を図る。

バングラデシュでは砒素汚染により安全な水の利用が困難になっており、環境の中でも砒素対策は特に重要な課題である。バングラデシュでは1993年に井戸水より砒素が発見されて以降、砒素問題の深刻さが明らかになり、2005年現在、約3,000万人が砒素に汚染された水を飲んでいると言われている。バングラデシュ政府は2004年3月に砒素対策国家政策を承認し、同政策に基づき砒素対策を実行中であるが、実施能力の限界、代替水源を巡る技術的な困難さ、砒素汚染メカニズムの未特定等、同政策の実施には様々な障害がある。我が国は、バングラデシュ政府の実施体制及び行政能力が脆弱である中で、砒素対策支援を人間の安全保障の一環として実施する。具体的には、①バングラデシュ政府による砒素関連政策立案や水質検査体制強化等の政府の取組に対する支援と、②代替水源の供給、砒素患者の健康管理等において住民と地方行政組織を主体とした協力の2点に我が国の支援の重点を置く。他の援助国・機関では、英DFID及びデンマークが政策支援、世銀及びUNICEFが代替水源の設置等の協力を行っているところ、これらとの連携を取りつつ、これまで事業実施を通じて得た知見を積極的に共有していく。

●災害対策

バングラデシュでは、洪水、サイクロン等の災害が恒常的に発生していることから、①災害被害の予防・軽減（ハード面・ソフト面）、②災害管理体制の強化、③災害時の応急対策の改善、④災害復興への取り組みといった幅広い対策の強化が課題である。特に、貧困削減に対して裨益効果を生むような対策を進めることが必要である。

わが国は、これまでの災害対策の経験を生かして、災害被害の予防・軽減の視点を取り入れた援助を実施することとし、具体的には災害監視及び予警報・避難システムの強化、

並びに緊急性の高いインフラ整備の2点を支援の中核とする。また、災害管理体制の強化には他の援助国・機関との連携により取り組み、一旦大規模の災害が発生した場合には、応急対策や中長期的な復興にも貢献する。

当国における災害対策は、対象が多岐に亘るとともに規模も大きいため、支援に際しては、UNDP、UNICEF、世界食糧計画（WFP）、世銀、ADB等の主要援助機関、並びに赤十字・赤新月社やNGO等と十分に連携しつつ取り組むこととする。

(ハ) ガバナンス

ガバナンス改善への取り組みとしては、中央レベル、セクターレベル、地方レベルの3つのレベルに大きく分けられる。①中央レベルでは、行財政改革、法と秩序などの課題がある。②セクターレベルでは実施機関、省庁の政策実施能力の改善が重要な課題である。③地方レベルでは貧困削減に資する公共サービスの供給の改善という課題が重要である。

①中央レベルでは、公務員制度改革、警察支援、PRSP実施・モニタリング体制の整備などの喫緊の課題に対して、政府のイニシアティブを支援しつつ、他の援助国・機関と共同で支援する。また、法制度分野における支援、選挙への協力などは、日本の優位性を勘案しつつ、今後の検討課題とする。②セクターレベルでは、個別の事業を進める上で、実施機関の経営自主性や透明性の強化や規制枠組みの整備といったセクター・ガバナンスの改善に取り組む。短期間に目に見える成果をあげるには、セクター・ガバナンスに対する取り組みが非常に重要であり、各種のプロジェクトの実施に際しては、必要となる実施機関の技術面・経営面での能力開発について、本邦での研修など各種の援助手法を最大限に活用しつつ取り組んでいく。また、保健および初等教育においては、セクタープログラムのもとで、サービス提供やガバナンスを改善する取り組みが進められており、我が国も主要な援助国として、このような連携に積極的に貢献する。③地方レベルでは、サービス提供方法の改善に向けて、農村開発や砒素対策等他事業における教訓を生かしつつ、他の援助国・機関と共同で政策的関与を継続するとともに、住民の能力強化を支援し、効率的な地方行政制度の確立を目指す。

本分野は他の多くの援助国・機関が重点分野としているため、他の開発パートナーとの「すみわけ」および協力が必要となる。例えば汚職対策に関する反汚職委員会への支援は、ADBやUSAIDなどによって行われている。ガバナンスの主要パートナーは世界銀行、ADB、UNDPや英DFIDであり、援助協調を進めることが肝要である。

(以上)

(参考)

対 Bangladesh 国別援助計画・略語表

ADB: Asian Development Bank / アジア開発銀行
BDF: Bangladesh Development Forum / Bangladesh 開発フォーラム
BNP: Bangladesh Nationalist Party / Bangladesh 民族主義党
DFID: Department for International Development / 国際開発省 (英国)
EFA: Education for All / 万人のための教育
FDI: Foreign Direct Investment / 海外直接投資
GDP: Gross Domestic Product / 国内総生産
HNPSP: Health, Nutrition and Population Sector Program / 保健・栄養・人口セクタープログラム
ICT: Information and Communication Technology / 情報通信技術
IMF: International Monetary Fund / 国際通貨基金
JBIC: Japan Bank for International Cooperation / 国際協力銀行
JETRO: Japan External Trade Organization / 日本貿易振興機構
JICA: Japan International Cooperation Agency: 国際協力機構
LCG: Local Consultative Group / 現地ドナー調整グループ
MDGs: Millennium Development Goals / ミレニアム開発目標
NGO: Non-Governmental Organization / 非政府組織
ODA: Official Development Assistance / 政府開発援助
PEDPII: Primary Education Development Program Phase Two / 第2次初等教育開発プログラム
PRSP: Poverty Reduction Strategy Paper / 貧困削減戦略文書
SIP: Strategic Investment Plan / 戦略投資計画
UNDP: United Nations Development Program / 国連開発計画
UNICEF: United Nations Children's Fund / 国連児童基金
UNFPA: United Nations Population Fund / 国連人口基金
USAID: United States Agency for International Development / 米国国際開発庁
WFP: World Food Programme / 世界食糧計画
WHO: World Health Organization / 世界保健機関

対バングラデシュ国別援助計画目標体系図

