

# 対パキスタン国別援助計画

平成17年2月

## 対パキスタン国別援助計画

### 目次

1. 対パキスタン経済協力の意義	1
2. パキスタンの開発課題と開発の方向性	3
(1) 開発経験のレビュー	3
(2) パキスタン政府の開発戦略	4
(イ) 経済成長の加速	5
(ロ) 貧困削減	5
(ハ) ガバナンスの改善	5
(3) 中長期援助戦略のフレームワーク	5
(イ) 援助(上位)目標	5
(ロ) 援助戦略における三つの方向性	6
(a) 人間の安全保障の確保と人間開発	6
(b) 健全な市場経済の発達	6
(c) バランスの取れた地域社会・経済の発達	7
(4) 主要国際機関、他援助国の取組	7
3. 我が国の対パキスタン経済協力の方向性	8
(1) 我が国の対パキスタン経済協力の実績と現況	8
(2) 我が国の経済協力の方向性と重点分野	10
(イ) 分野横断的イシュー	10
(ロ) 人間の安全保障の確保と人間開発	11
(a) 基礎教育の充実と諸格差の縮小	11
(b) 中間層の拡大を促進する高等教育、技術教育・訓練の支援	11
(c) 基本的保健医療・水と衛生の確保と諸格差の縮小	11
(ハ) 健全な市場経済の発達	12
(a) 雇用吸収力の拡大と貧困削減を志向した農業・農村セクターの発展	12
(b) 健全な市場経済の確保と産業構造の多様化の促進	12
(c) 市場経済活性化と貧困削減を支援する経済インフラの拡充と整備	12
(ニ) バランスの取れた地域社会・経済の発達	13
(a) 後発地域の発展を先導する民間投資に外部性を与える公的投資の拡充	13
(b) 個性ある地域経済センターの構築	13
(3) 経済協力実施上の留意点	13
(イ) 軍縮・不拡散上の対応	13

(ロ) 各国、国際機関との連携	14
(ハ) 国際・現地 NGO との連携	14
(ニ) 我が方の援助実施体制の強化	14
(ホ) パキスタン側の援助受け入れ態勢の強化	15
(ヘ) 広報の強化	15
(ト) 国別援助計画のレビュー	15

別添 目標体系図

我が国はパキスタンに対し、1960年代からODAを通じた協力を続けてきており、特に、1990年代後半は、社会セクター、経済インフラ、農業、環境の分野を中心に支援してきた。1999年以降、パキスタン政府は、「穏健で近代的なムスリム国家」の構築に向け、財政赤字削減、規制緩和・民営化、インフラ整備、農村の活性化等による経済成長の加速、貧困削減、ガバナンスの改善などに着手し実績を上げつつある。パキスタンを取り巻く国際環境は大きく変化しつつあるところ、こうした情勢も踏まえつつ今回、対パキスタン国別援助計画を策定するに当たって、対パキスタン経済協力の意義（下記1.）を整理し明らかにするとともに、パキスタンの開発課題と開発の方向性（下記2.）について分析を行った。我が国の対パキスタン経済協力の方向性（下記3.）については、本計画が今後5年間を目途とした計画であるとの前提で、援助目標「持続的社会的構築と発展」と、援助戦略における三つの方向性、経済協力重点課題について設定した。我が国はODA大綱を踏まえ、本援助計画に従ってパキスタンに対するODAを効率的・効果的に実施していく。

#### 1. 対パキスタン経済協力の意義

(1) 1億4800万の人口を持つイスラム世界、及び南アジア地域の第二の大国であるパキスタンが、国際的支援を必要とする理由は大別して以下の二点である。第一は、2001年9月11日の米国同時多発テロ以降、急速に不安定化した地政学上の問題である。そして第二は、その不安定要因の根底にある未解決な社会的・経済的構造の問題である。

(2) まず地政学上の問題に関しては、更にいくつかの重要な視点を考慮する必要がある。第一に、21世紀における日本の安全と平和の基礎となる国際社会の安定と繁栄にとって、世界人口の1/3を擁する中国とインドという2大国を擁するアジア地域における平和と安定的発展は、ますますその重要度を増している。この点で留意すべき事は、パキスタンの平和と安定的発展はインドを含む南アジア全体の平和と安定にとって不可分の意味を持つとの認識である。この点の重要性は、2002年5月の印パ緊張の高まりから、全面戦争につながるとの懸念を生じさせたことから指摘することができる。第二に、米国等によるアフガニスタン（タリバーン）攻撃は、ムスリム国パキスタンに苦渋の選択を迫るものであったが、テロとの闘いの前線国家として国際社会に貢献する道を選択した結果、パキスタンの直面する不安定要素は急増した。

(3) パキスタンの直面する政治的不安定要素は、何よりもまず二つの民族（パシュトゥーンとバローチ）を共有するアフガニスタン社会の不安定である。第二に、これまでパキスタン政府が不干渉の立場を維持してきたアフガニスタン国境に接する部族地域（FATA; Federally Administered Tribal Areas）におけるテロリストの浸透と一部住民による活動支援の動向である。そして第三に、1979年のソ連のアフガニス

タン侵攻を契機に台頭した、イスラム過激派の存在である。

(4) パキスタンの政治的不安定傾向の根底にある社会的・経済的構造問題は、次節で整理するように、数多くの優秀な人的資源を有しながら、持続的発展を導く基礎的条件が十分に整備されて来なかった点に求められる。すなわち、社会的機会に対するアクセスの実質的平等性、開発戦略の整合性・継続性、そして健全な社会的モニタリング能力(対抗勢力)である。また、1990年代の終わりから2001年まで続いた旱魃による経済成長、なかんずく農業成長の鈍化と、その結果としての雇用吸収力の低下と、貧困層の増大が問題化し、それに核実験による経済措置等が加わり、国際収支の悪化の結果、債務危機に陥った。

(5) 1999年10月、政権を掌握したムシャラフ行政長官(当時)は、後述するように、「穏健で近代的なムスリム国家」の構築に向けて、国の威信をかけた数々の改革に着手している。国際機関の戦略変更を受けた貧困削減戦略文書(PRSP)の作成、新しい国家開発計画としての10か年長期開発計画、及び3か年開発プログラムの発表、そして意欲的な地方分権化計画(Devolution Plan)の作成はその代表例である。次節で述べるように、その成果の一部はすでに現れており、国際社会の支援の増加につながっている。また、内政面では、2002年10月に総選挙を実施し、ジャマリ内閣に行政権を委譲した(その後、本年6月、ジャマリ首相が辞任し、フセイン内閣が発足、さらに2004年9月にはアジズ内閣が発足)。

(6) 現政権は内政面だけでなく、外政面でも確実に実績を積み重ねている。アフガニスタンのカルザイ暫定政権との良好な関係の構築、2001年12月以降悪化していた対印関係の改善、米国を含む先進諸国との関係の好転も特筆に値する。

(7) パキスタン政府の各種の構造改革及び諸外国との関係改善努力と方向性は、最初に挙げた二つの点、すなわち地政学的問題とその根底にある社会的・経済的構造問題を解決し、パキスタンを持続的社会に導くために不可欠である。したがって、このプロセスをしっかりと支援することが、パキスタンの安定性、更には地域の安定につながるものであり、当面、パキスタンを支持するドナーが取り組むべき共通の課題である。

(8) これに加えて、日本の友好国として、パキスタンが「穏健で近代的なムスリム国家」として安定的に発展する意義は大きい。まず第一は、中国やインド、中東諸国、中央アジア諸国を近隣に持ち、これらの諸国と重要な関係を築いているパキスタンが、穏健で近代的なムスリム国家として安定することは、アジア全体の安定をもたらし、その結果、日本にとっての利益ともなる。

第二は、エネルギーをめぐる地政学的要因である。これは石油、天然ガス等のエネルギー供給元である中東・中央アジア諸国から日本へのシーレーンに位置するというだけでなく、インド洋と東アジア内陸部との連結点としても将来の重要性が認識されている点である。第三は、パキスタンが持続的社会に向けて走り出すモメンタムを得た時、1億4800万の人口の生み出す経済機会は、日本にとっても無視できない規模である。そして第四に、パキスタンは、一貫した親日国家であるという点である。パキ

スタン国民に広く共有されている友好的な感情は大事に育んでいく必要があるだろう。

## 2. パキスタンの開発課題と開発の方向性

### (1) 開発経験のレビュー

1947年のパキスタン建国当時の初期条件は、決して恵まれたものではなかった。パキスタン運動の中核であったムスリム連盟の政治経験は未熟であり、官僚機構を構成する高等教育を受けたムスリムの数も限定的であった。インドへの綿・小麦の供給基地に過ぎなかったパキスタンに、第二次、第三次産業の基盤はほとんどなかった。その後の開発過程において、様々な対外的要因が発展を阻害してきたことを考慮すると、独立国家としてのパキスタンの開発パフォーマンスは、他の途上国と比べてもそれほど見劣りするものではない。パキスタンの開発の成果として、以下の点を挙げる事ができる。

- (イ) 2003/04年度の実質 GDP は、1949/50年度の12倍であり、この期間の平均成長率は4.8%であった。
- (ロ) 1960年代の緑の革命の成功により、高い穀物自給率を達成している。
- (ハ) 独立時には第二次、第三次産業の基盤を持たなかったパキスタンだが、現在は綿を中心とした繊維産業と、国際下請として発達した医療機器、スポーツ用品等の中小企業が育っている。

しかしながら、独立時に引き継いだ世界有数の灌漑網（灌漑率80%）に代表される優れた農業基盤、高い潜在力を持つ人的資源等の有利な条件をいかすことができれば、更に発展する可能性は十分にあった。なぜパキスタンが期待どおりの発展を遂げられなかったのか。同国における50年の開発経験は、以下の三点に集約されよう。

- (イ) パキスタンは、開発に必要な人的資源の育成をおろそかにしてきた。教育・保健医療の社会指標は低迷しており、健全な民主主義・市場経済を担うべき中間層は十分に育っていない。
- (ロ) パキスタンは、産業構造の多様化に真剣に取り組んでこなかった。最大産業である農業セクターのGDP比は23%に低下したものの、いまだに42%の労働力が同セクターに従事している。さらに、付加価値構成における農業比率の低下は、産業の多様化を伴うものではなかった。工業セクターにおいても、大規模繊維産業が保護され続けて来たことに加え、ブットー政権（1971-77）によるアド・ホックな産業の国有化や制御不能な闇経済の存在が、健全な産業発展を阻んできた。
- (ハ) 1952年の初代首相リヤーカット・アリー・ハーンの前暗殺以降、パキスタンの政

治は安定せず、その過程で開発戦略の整合性と継続性が失われた。文民政権下の経済停滞や法秩序の乱れは、軍の介入を誘発してきた。民主主義と市場経済の健全な発達には、この過程で著しく阻害されてきた。

1999年までの開発過程は以上のように総括できるとして、それ以降の状況はどのように評価すべきであろうか。

パキスタン政府の諸改革の成果を評価するのは時期尚早ではあるが、マクロ経済指標を見る限り、長い冬の時代の終焉を示唆する数値を見出すことができる。例えば、実質GDP成長率は、2000/01年の-2.5%から反転し、2002/03年に5.1%に達し、更に2003/04年には6.4%に達した。物価上昇率は、目標の5%以下に下がり、財政赤字も対GDP比で2.4%に下がった。貿易収支の改善もさることながら、9.11の同時多発テロの影響（マネー・ロンダリングの規制強化）を受けた正規の海外からの送金の爆発的増加により、経常収支が四半世紀ぶりに3年連続で黒字に転化し、外貨準備も120億ドル（輸入の11か月分）を超えた。また、投資環境の改善（低金利、為替レート安定）は、工業生産の増加（18%）と株式市場の活性化に現れている。開発支出、貧困対策費の増加とともに、ほぼ継続可能なレベルまでの政府債務削減の努力も十分評価できるものである。これらの成果は、パキスタン政府の妥当な経済政策が、国際環境の変化や国際社会からの支援の復活によってV字型回復として実現したものである。

しかし、経済のV字型回復だけを取れば、パキスタンは過去に二回同じような経験を持っている。アユーブ政権期（1958 - 69）とジヤ政権期（1977 - 88）である。今回と過去二回のV字型経済回復の共通項は、法秩序の回復と開発戦略の整合性・継続性である。そして、前二回の経験が持続性を持たなかった基本的な原因は、上記に挙げた二つの要因、すなわち人間開発の遅れと産業構造の停滞に求めることができる。このことから、現在のトレンドが持続性を持つためには、上記三点に表現される開発課題を中・長期的に克服していくことが不可欠であるということになる。

## （2）パキスタン政府の開発戦略

パキスタンにおいては、すでに述べたように、1999年10月の政権掌握以来、ムシャラフ政権は、数々の開発のための努力を続けてきた。2001年9月の10か年長期開発計画及び3か年開発プログラム、同年11月の貧困削減戦略文書暫定版（I-PRSP）、その後（2003年12月）発表された最終版（Full-PRSP）がその表れである。これらの政策文書から、ムシャラフ政権が、「経済成長の加速」、「貧困削減」、「ガバナンスの改善」に正面から取り組んでいることが読み取れる。これらの戦略は、上記の「中長期開発の方向性」とも合致するものである。パキスタン政府の開発戦略の概要は以下のとおり：

### (イ) 経済成長の加速

財政赤字削減、債務管理強化、政府支出合理化等の財政改革を進める一方で、民間セクターを成長のエンジンと位置付け、金融・貿易の規制緩和・自由化、民営化を推進している。円滑な経済活動、及び分断された地域を統合する観点からもインフラ整備を重視。雇用吸収力の高い中小企業、外国投資を呼び込める石油・ガス及び情報通信分野、前方後方連関産業の多い住宅建設を奨励。農業、畜産業、漁業を振興することにより貧困問題が深刻な農村活性化に取り組んでいる。

### (ロ) 貧困削減

社会指標の改善に向けて、政府支出を増やしつつ、社会サービスの質向上及び普及拡大を狙って NGO や民間セクターとの連携を強める方針を打ち出している。また地方分権化にあわせて、サービス実施権限の委譲を行い、受益者のニーズにあったサービス供給を目指した取組を行っている。また、ミレニアム開発目標の達成を目指し、教育においては「Education Sector Reform」、保健医療においては「National Health Policy」に基づき、サービスへのアクセス改善、実施機関の能力向上、サービスの質向上等の包括的な改革を実施している。さらに、貧困削減効果を上げるために、貧困層に狙いを定めた施策として、貧困層の起業を支援する小規模金融制度、農村地区のインフラ整備と所得機会創出を狙った地域密着型公共事業 (Khushal Pakistan Program/Tameer-e-Pakistan Program/DERA) を実施している。

### (ハ) ガバナンスの改善

政治的権限、行政的権限、財源の県 (district) への委譲を含む地方分権を推進している。政治的権限の委譲ではユニオン (町村) レベルでの直接選挙が実施され、女性向けに 3 分の 1 の議席が割り当てられた。また法による統治を徹底するための司法改革及び警察改革、効率的及び効果的な政策立案及び実施を主眼とする公務員改革、政治家及び公務員の汚職を防止し、透明性を向上させる汚職防止策、調達改革、財政会計報告の改善に取り組んでいる。

## (3) 中長期援助戦略のフレームワーク

### (イ) 援助 (上位) 目標

これまでの議論を踏まえて、我が国は、パキスタンに対する援助の上位目標を、「持続的社会的構築とその発展」として設定する。それは、パキスタンがもてる潜在力を有効に活用することにより、発展を持続させ、「誇りと威信」に基づくナショナル・アイデンティティーを構築することにある。そのためには「持続的社会的」が、少なくとも次の三つの基礎的条件を満たすものでなければならない。第一は、法秩序が維持

され、開発戦略の整合性と継続性が堅持されている社会であることである。第二は、社会的機会の実質的平等性が確保され、豊かな選択肢を備えた社会であることである。そして第三に、社会的モニタリング能力を備えた適正な社会であることである。これらの三条件は、「持続的社会」を規定する必要かつ十分条件とは言いがたいが、これらの条件を満たしていない社会は「持続的社会」とは言い難いという意味で、必要な基礎的条件である。

#### (ロ) 援助戦略における三つの方向性

パキスタンにおいて持続的社会を構築するためには、制度的・技術的条件を所与とした短期的戦略ではなく、構造改革をも射程においた中・長期的戦略のフレームワークが必要である。パキスタンにおける50年の開発経験のレビューと、現在直面している内外の諸問題を勘案し、援助戦略における三つの方向性を設定した。人間の安全保障と人間開発、健全な市場経済の発達、バランスの取れた地域社会・経済の開発がそれである。その内容は後述するが、これらの援助戦略の方向性は、この社会の必要とする持続的社会の基礎的条件を満たしていくロードマップを示すものである。

#### (a) 人間の安全保障の確保と人間開発

パキスタンは、これまで、持続的社会の発展の最も基礎となる人的資源の開発をおろそかにしてきた。潜在能力を持つ多くの国民が、その能力を発揮できる機会に十分恵まれず、貧困と劣悪な社会環境の中で暮らしている。貧困や失業は、所得や消費水準の問題である以上に、基本的人権と人間の尊厳にかかわる問題である。保健医療へのアクセスの問題も同様である。社会の持続的发展の構築にとって、様々な構造的要因によって阻害されてきた社会的機会へのアクセスを確保することは、避けては通れない最も重要な開発課題である。パキスタン政府作成の「貧困削減戦略文書」にもこのような考え方が反映されていることを評価したい。以下の三点は、人間の安全保障の確保と人間開発という方向性の下での重点分野である。その中で、教育、保健医療における深刻なジェンダー・ギャップを含む諸格差の縮小と、中間層の形成を含む社会的モニタリング能力の拡充を促進する高等教育、技術教育・訓練の重要性に特に注目したい。

- ・基礎教育の充実と諸格差の縮小
- ・中間層の拡大を促進する高等教育、技術教育・訓練の支援
- ・基本的保健医療・水と衛生の確保と諸格差の縮小

#### (b) 健全な市場経済の発達

パキスタン経済は優れた農業基盤に依存しすぎ、産業構造の多様化を怠った。製造業は依然として食品加工、タバコと綿工業が4割を占めており、農業ベースの産業構

造から脱却できていない。歴代政権の保護政策は、繊維・製糖など特定産業への過剰投資を招き、ブットー政権によるアド・ホックな国有化政策とその後の民営化の遅れは、産業の機動性を失わせ、度重なる政権交代による政策の変更は、企業家の投資意欲を削ぎ、産業の多様化を妨げてきた。また、安価な密輸品の流入は、耐久消費財産業発展の足かせとなっている。投資規制は整備されたものの、治安問題、政策の頻繁な変更、手続きの遅延、インフラの未整備は、生産コストを引き上げ、新規投資の制約要因となった。より深刻なのは、最大の労働力を有する農業及び農業関連産業における雇用吸収力が1990年代後半に大きく落ち込んでいることである。製造業における雇用創出力も1980年代以降停滞しており、人口及び労働力が増加する一方で、主要産業の非労働集約的な発展が、1990年代の貧困率の上昇につながっていると考えられる。以上の現状を踏まえ、重要分野を以下のように設定する。

- ・雇用吸収力の拡大と貧困削減を志向した農業・農村セクターの発展。
- ・健全な市場経済の確保と、産業構造の多様化の促進。
- ・市場経済の活性化と貧困削減を支援する経済インフラの拡充と整備

#### (c) バランスの取れた地域社会・経済の発達

パキスタンにおける地域格差は拡大している。国土の26%を有するパンジャブ州に、人口の56%が集中する一方で、44%の国土を占めるバロチスタン州は、わずか5%の人口しか居住していない。地域集中は、パキスタン最大の産業である農業において顕著である。農耕地の56%が集中するパンジャブ州は、公的投資が集中して行われてきた州でもあり、公的灌漑の73%、私的地下水灌漑の91%が集中し、小麦生産の81%、高級品種であるバスマティ米の100%、綿の80%がここで生産されるとともに、牛の50%、水牛の71%が飼育されている。そしてこの傾向は年々加速されている。製造業における地域集中は、農業ほど極端ではないが、パンジャブ州への集中傾向は顕著であり、その傾向はシンド州の治安の悪化により強化されている。1960年代に金融センターとして繁栄を誇ったカラチにかつての面影はない。一方で、開発が遅れているインドス以西とアフガニスタン国境にはさまれた後発地帯は、所得機会の少なさから、高い貧困、社会指標の悪化を余儀なくされているだけでなく、密輸の温床となっている。以上の現状を踏まえ、重要分野を以下のように設定する。

- ・後発地域の発展を先導する民間投資に外部性を与える公的投資の拡充
- ・個性ある地域経済センターの構築

#### (4) 主要国際機関、他援助国の取組

核実験後のパキスタンにおいては、二国間ドナーが経済制裁で援助を縮小、社会分野へその支援を集中させてきた一方、融資を継続していた国際金融機関の影響力が増

大している。

国際金融機関については、IMF が、マクロ経済の安定と政府の効率性強化を支援する一方、世界銀行とアジア開発銀行（ADB）は成長のためのビジネス環境改善、所得・ジェンダー格差の是正を重点とした改革とともに、PRSP と地方分権計画に基づき、貧困削減的経済成長、社会開発、ガバナンス改善を支援している。いずれも多くの分野にまたがる包括的な支援を展開していること、昨今のパキスタン経済の好調を受けてインフラ整備等の支援を拡大していること、地方分権の流れを受けて州政府向けの支援を強化していることは共通している（なお、パキスタン政府は、2004 年末までに IMF の貧困削減・成長ファシリティ（PRGF）融資制度の適用からはずれた。）。

二国間ドナーについては、各国が核実験の実施に対して経済措置を実施してきた中で、中国からのインフラ整備支援が存在感を増している。米同時多発テロ後に、テロとの闘いの最前線国家である同国の安定的発展が重要であるとの観点から、核実験実施の際に実施した経済措置を解除する動きが相次いだ。特に大規模な援助を再開した米国の動きが注目されるが、援助の大部分は債務救済やローカル NGO を通じた社会分野又はガバナンス分野向けで、地域的にはバロチスタン州とシンド州に重点を置いている。英国は社会分野に支援を集中させる一方、地域的には北西辺境州（NWFP）とパンジャブ州を重視している。

援助協調では、1994 年から 2002 年にかけて実施された社会行動計画（SAP）において、世銀や英国が他ドナーをリードした。

### 3．我が国の対パキスタン経済協力の方向性

#### （1）我が国の対パキスタン経済協力の実績と現況

（イ）1990 年代、各ドナーの対パキスタン支援が年々減少していく中で、我が国はパキスタン支援のトップ・ドナーの地位を堅持してきた。特に 1990 年代後半は、社会セクター、経済インフラ、農業、環境の分野を中心に支援してきたが、1998 年 5 月の核実験以降、我が国は新規無償資金協力（緊急・人道的性格の援助、及び草の根無償を除く）及び新規円借款の停止、国際開発金融機関による対パキスタン融資については慎重に対応することを決定した。その後は既往案件の継続、貧困対策や人的資源開発に重点を置いた技術協力、緊急・人道的性格の援助、及び草の根・人間の安全保障無償資金協力を中心に対パキスタン支援を行ってきた。その間、我が国はインド及びパキスタンに対し、核軍縮・不拡散に関する我が国の立場を繰り返し表明してきた。このような我が国の働きかけもあり、両国とも核実験モラトリアムを継続し、今後ともこれを継続する旨を表明している。さらに核・ミサイル関連物資・技術の輸出管理についても厳格な実施を表明している。また、パキスタンは核関連資機材・技術等の

輸出管理のための法律を成立させた。

(ロ)2001年9月、小泉総理が発表した米国同時多発テロ事件の対応に関する日本の措置の一環として、パキスタンに対する緊急経済支援(4000万ドル)を他国に先駆けて発表し、さらに10月には上述の核実験モラトリアムの継続等の措置にもかんがみ経済措置の停止を表明した。パキスタンによる教育及び保健医療の分野を含む貧困削減の努力を支援するため、11月には約2年間にわたる3億ドルの無償資金協力(上記4000万ドルを含む)等からなる追加的支援策を発表した。12月には、パリクラブにおいて、対パキスタン公的債務の返済繰延(我が国は約45億ドル)に合意した。これは、テロに対抗するための国際社会の結束を図る上で、パキスタンの行っている努力を高く評価したものである。更に2004年8月には、テロの温床となる貧困や社会格差を是正していくためにも、パキスタンの安定的発展を中・長期的に支援していく必要があるとの認識に基づき、日本政府としてパキスタンに対する新規円借款供与の再開に係る検討を開始する旨表明した。

(ハ)我が国はトップ・ドナーの一つとして、開発援助を通じてパキスタンとの深い信頼関係の構築に成功してきた。

例えばパキスタンでも特に後進地帯とされる地方部の開発がある。インダス川とアフガニスタン国境に挟まれた後進地帯の開発が急がれるところ、カラチとペシャワールを結び国土を縦断する経済の大動脈となり得るインダス・ハイウェイの整備とコハット・トンネルの建設はパキスタン政府から高く評価されている。加えて、我が国は、地方部の開発促進、生活条件の改善を図るべく、農村電化、灌漑施設、農村道路、飲料水供給の改善、学校の整備などきめ細かな支援も進め、貧困削減に大きく貢献してきた。

また我が国は、都市の人口増等に伴って生じる諸問題に積極的に対応しており、パキスタン政府の高い評価を得ている。例えば増大する電力需要に対応するガジ・バロータ水力発電所建設事業は、基幹水力発電として大きな役割を担っており送電網の強化事業とあいまって電力の安定供給に貢献している。都市の飲料水供給や衛生状態の改善に係る多くの支援も、我が国の援助を際立たせたものになっている。

保健医療分野では、病院等に対する施設・機材の支援のみならず、基礎的保健医療サービスの充実が大きな課題であることから、1990年代後半より母子保健や感染症対策等の拡充に力を入れている。今日代表的な医療機関として確立されているパキスタン医科学研究所に対しては、母子保健センター、小児病院、看護大学、検査技師専門学校などの施設を我が国の援助によって整備し、技術協力によって人材育成に努めてきた。

教育分野では、従来、理工系大学を中心に高等教育拡充を重視してきたが、近年は貧困削減の観点から、識字教育を含む基礎教育分野への協力にも力を入れるようにな

ってきている。専門家派遣による政策支援、パンジャブ州識字率向上のための行政のモニタリング強化、パロチスタン州での中等教育支援、部族地域での学校整備、遠隔地教育の促進などに積極的に取り組んでいる。

技術協力及び草の根・人間の安全保障無償資金協力は、1998年の経済措置が継続していた期間も中断されず行われ、また、きめ細かな協力として、パキスタンの人々に高く評価されてきた。有償資金協力及び無償資金協力は、経済・社会インフラの整備への貢献が高く評価されてきている。近年、これら諸スキームを連携させ、より高い効果の発現を目指す試みも積極的に進めている。

## (2) 我が国の経済協力の方向性と重点分野

これまで述べてきたことは、パキスタンの持続的発展を上位目標と定めた場合に必要とされる中・長期的援助戦略の素描であり、我が国の比較優位性や、時間・資源の制約等の諸条件を加味しながら、積極的な政策協議を通じて、具体的な援助方針が本計画の下に位置付けられなければならない。何故なら、アド・ホックな援助方針の策定からは、それが如何に単独で効果的なものであっても、中・長期的な効果の集積につながっていかないからである。開発援助における整合性と継続性は、その意味でも持続的社会的発展における二国間援助にとって重要な留意点である。我が国の経済協力に際して留意すべき点を二点付け加えておきたい。第一に、我が国の経済協力は、あくまでもパキスタンの必要とする開発諸資源の一部を満たすものでしかないという点である。第二に、パキスタンの抱えている開発課題の根本的解決には、息の長い支援が必要であるという点である。このような観点から、設定されたフレームワークに従って、我が国の経済協力の重点課題を以下のように設定する。

### (イ) 分野横断的イシュー

我が国の対パキスタン援助政策を策定するに当たり、「ジェンダー」、「環境」、「ガバナンス」を、分野横断的イシューとして位置付ける。つまり、すべての案件について、これら三つのイシューを常に意識し、適切な配慮を行うよう制度化することが望ましい。

特にジェンダーに関しては、人間開発の分野でそのギャップが著しい。女性/男性比率が1.0を下回り、女性の平均余命が男性より短いパキスタンにおいて、ジェンダーの問題の改善は緊急を要する課題であることを強調しておきたい。

パキスタンでは、近年急速な環境悪化に直面しており、都市の大気汚染や飲料水汚染の進行、土壌の劣化、地下水、森林等の自然資源の減少や劣化等が顕著となっており、特に都市環境の改善は緊急の課題となっている。また、個々の案件の形成・実施に際しては十分な環境への配慮や、住民参加等に留意する必要がある。

さらに、ガバナンスに関しては、地方分権の進捗や行政能力向上、法秩序の維持等

に資するよう留意する必要がある。

(口) 人間の安全保障の確保と人間開発

(a) 基礎教育の充実と諸格差の縮小

基礎教育の充実と、地域・社会経済階層・ジェンダー等による格差を縮小するためには、基礎教育へのアクセスを改善するとともに、教育の質の改善を図る必要がある。また地方分権に伴い教育行政を担うこととなった地方政府の能力強化も喫緊の課題である。よって、重点課題は以下のとおりとする。

- ・教育の質的向上（教員養成・再教育、学校給食を含む教育環境の改善等）
- ・教育行政の機能強化
- ・基礎教育へのアクセスの改善（通信教育・成人識字教育等の拡充）
- ・中等教育の促進

(b) 中間層の拡大を促進する高等教育、技術教育・訓練の支援

持続可能な社会を担う幅広い視野・社会的モニタリング能力を持った中間層の拡大を促進するためには、これまで不十分であった高等教育の質的な向上が緊急課題である。また、「日本の経験」を踏まえると、中等教育レベルにおける技術教育・訓練の拡充は、特に低所得層における教育と雇用の増進を経て中間層の形成に資するものである。よって、重点課題は以下のとおりとする。

- ・高等教育の質的向上
- ・中等レベルにおける技術教育・訓練の拡充

(c) 基本的保健医療・水と衛生の確保と諸格差の縮小

持続可能な社会の構築のためには、開かれた保健医療制度及び安全な飲料水へのアクセス、また衛生状態の改善等による安心して生活できる環境作りが不可欠であり、地域・社会経済階層・ジェンダーなどによる格差の縮小に努める必要がある。そのため、基本的医療サービスの確保及び二次医療との連携と、サービスを提供する或いは保健医療行政に携わる人材の育成が不可欠である。また安全な飲料水の安定的な確保及び下水・廃棄物の処理改善も重要である。よって、重点課題は以下のとおりとする。

(i) 基本的保健医療サービスの確保

- ・地域住民の保健医療サービスに対するアクセスの確保
- ・保健医療人材育成
- ・プライマリー・ヘルスケアの地域格差縮小と二次医療との連携向上

(ii) 安全な飲料水の確保と衛生改善

- ・上水道の整備改善
- ・下水・廃棄物処理の改善

## (八) 健全な市場経済の発達

### (a) 雇用吸収力の拡大と貧困削減を志向した農業・農村セクターの発展

パキスタンにおける増加する人口と労働力を吸収し得る中心的セクターは、本計画が想定している今後約5年間については、農業以外にない。したがって、農業・農村セクターの発展は、雇用政策と貧困削減の観点から最優先課題である。そのための政策の中心は、農業生産性の向上に資する水資源の確保と施設の維持管理、持続的な農業・農村の発展に資する森林の保全・回復、農業技術の末端への普及等による農家層の所得向上、そして農村人口の半数近くを占める非農家層の雇用対策である。よって、重点課題は以下のとおりとする。

- ・灌漑の水資源確保、施設のりハビリと持続的水利用・管理
- ・農業技術の普及制度の改善
- ・農業成長に伴う農産加工、及び農業関連産業（林業・畜産業・漁業を含む）の振興

### (b) 健全な市場経済の確保と産業構造の多様化の促進

健全な市場経済の確保と産業構造の多様化の促進のためには、投資環境の整備、すなわち、社会における法秩序の維持と、規制緩和を含む諸制度の改善、ブラック・エコノミーの統御等が必要である。繊維産業以外の産業の発達と、輸出志向的中小企業の更なる拡張が望まれる。よって、重点課題は以下のとおりとする。

- ・輸出指向企業と中小企業の生産管理・品質管理改善
- ・情報通信産業の育成と流通インフラの拡充
- ・産業構造の多様化を促進する物的・制度的基盤の整備（法秩序の維持、海外直接投資（FDI）の誘致策、闇経済の制御を含む）

### (c) 市場経済活性化と貧困削減を支援する経済インフラの拡充と整備

第二次・第三次産業の発展は経済発展の中核をなし、国全体の富を増大させるとの観点から、貧困削減にも資するものである。しかしながら、そのためには、前提として経済インフラの整備及びその持続的な維持・管理を必要とする。この分野における我が国の経験と実績はパキスタンにおいても評価されている。よって、重点課題は以下のとおりとする。

- ・貧困層の生活環境の向上、公共サービスへのアクセス、市場アクセス増加に資するインフラ整備
- ・政策/制度改善と組織強化を伴った効率的なインフラ整備とその持続的利用・管理
- ・中央アジアへのゲート・ウェイとしてのパキスタンの位置付けを考慮した周辺国の発展にも資するインフラ整備

## (二) バランスの取れた地域社会・経済の発達

### (a) 後発地域の発展を先導する民間投資に外部性を与える公的投資の拡充

大きな地域格差の存在は、社会全体の安定にとって障害となる。パキスタンは、米  
国同時多発テロ事件の発生以降の国際情勢の展開の中からこのことを認識するに至  
った。その観点から、後発地域への公的投資の先導的役割は重要である。よって、重  
点課題は以下のとおりとする。

- ・インダス河西岸からアフガニスタン国境に挟まれた地域に代表される後発地域の総  
合的開発に資する民間投資に外部性を与える公的投資の拡充

### (b) 個性ある地域経済センターの構築

これまでパキスタン政府は開発の重点をパンジャブ州に偏重させてきた。しかしな  
がら、パキスタン第一の都市であり、経済センターでもあるカラチの活性化はパキス  
タンの経済発展の牽引役となることが期待できる。

また、FATA を視野に入れたペシャワール経済圏の育成は、貧困削減と同時に治安維持、  
闇経済の撲滅にも資すると考えられる。よって、重点分野は以下のとおりとする。

- ・カラチの活性化（生活環境の改善、産業基盤整備・維持管理等）
- ・FATA を視野に入れたペシャワール経済圏の育成（製造業の育成・発展等）

## (3) 経済協力実施上の留意点

### (イ) 軍縮・不拡散上の対応

我が国は、2001年の経済措置の停止の際、同措置の停止にあたっては、核不拡散分  
野における状況が悪化するような場合には、措置の復活を含めて然るべき対応を検討  
することを明確にし、パキスタンに対して、核実験モラトリアムの継続及び輸出管理  
体制の強化、NPT 加入、CTBT 署名・批准を含め、核兵器をはじめとする大量破壊兵器  
及びその運搬手段に関する軍縮・不拡散上の進展を強く求めてきている。こうした働  
きかけに対するパキスタン側の対応を引き続き注視する必要がある。また、2004年  
には、パキスタン人科学者による核関連技術流出問題が明らかになり、かかる核関連技  
術流出の問題は我が国の安全保障にも重要な影響を与えうるものであり、関連情報  
の提供や不拡散への取組み強化を求めている。こうした面でのパキスタン側の対応につ  
いても大きな関心をもって注視する（なお、この関連で、輸出管理を含む不拡散体制  
強化に向けたパキスタンの努力に対し、我が国からも積極的に協力することとしてい  
る。）。また、我が国は、パキスタン側における「ODA 大綱」についての認識と理解を  
進めるため、援助に関する政策協議をはじめとして、様々な機会を捉えてパキスタ  
ン側に提起する。特にテロや大量破壊兵器・運搬手段の拡散を防止するなど国際平和と

安定を維持・強化するとの観点から、パキスタンの軍事支出、大量破壊兵器・ミサイルの開発・製造、武器の輸出入等の動向に十分注意を払うこととする。

#### (ロ) 各国、国際機関との連携

パキスタンでは、ドナー間においてセクター毎に援助協調会合が開催されている。また、ここ数年は、パキスタン開発フォーラム等の機会にドナー側とパキスタンとの間でオープンな協議が行われている。我が国も、引き続きこれらの議論に積極的に参画し、援助協調を通じ相互補完的な援助を実施していくことが重要である。また、これまでの国際機関との緊密な連携に加えて、当国において重要な役割を果たしている他の援助国との連携も一層重視していくことが重要である。

また、貧困削減戦略文書（PRSP）で示されたような包括的で一貫性のある開発戦略を引き続きパキスタン政府が堅持するよう働きかけるとともに、そうした開発戦略が着実かつ効果的に実施されるよう、必要に応じ他のドナーとも協調しながら適切な支援を検討していくことが重要である。

#### (ハ) 国際・現地 NGO との連携

現在パキスタンでは 20 余の国際 NGO が信頼性の高い社会サービスを提供し、多様な現地 NGO の中でも特定地域において行政サービス機能を代替し得る団体もあり、かつ 1999 年からは NGO に事業費を支出するパキスタン貧困緩和基金が設立され、新たな開発の担い手として NGO が明確に位置付けられつつある。また、各ドナーは草の根レベルに援助効果を波及させる手段として NGO を積極的に活用している。各分野において NGO とドナーとの連携は強まる傾向にあり、我が国としても例えば草の根・人間の安全保障無償資金協力の実績の近年における増加はその傾向を示している。今後は、援助効果の更なる発現のため特定分野への支援経験が豊富な NGO への事業委託、NGO 事業への支援など、これまで以上に NGO との連携が求められている。

#### (ニ) 我が方の援助実施体制の強化

我が国の経済協力は大使館、JICA、JBIC のみならず、JETRO による民間セクターの協力など複数の関係機関がそれぞれのスキームを通じて関与する複雑な体制の下で行われている。幅広いニーズに広範に対応していくことができる反面、我が国援助の焦点が広がり、各スキームの有機的な連携の不備が指摘されている。そのため、現地援助実施体制を構成する「現地 ODA タスクフォース」の下、大使館、JICA、JBIC、JETRO 間が恒常的かつ緊密な意見交換と調整・連携を行う体制を確立すること、及び対パキスタン支援の規模の拡大を踏まえ、人員の増加を含む現地実施体制の整備・強化を早急に進めることが望ましい。

#### (ホ) パキスタン側の援助受け入れ態勢の強化

パキスタンでは、頻繁な政権交代やカシミール問題の緊迫化等、政治的不安定や治安悪化等の要因により、中長期的な視野に立った援助実施が阻害されてきた。また非効率な行政機構、中央集権的体制による意思決定の遅れなどの実施能力の不足が円滑な援助実施を妨げてきている。さらに、核実験実施に伴う経済措置の期間中、我が国援助のあり方や、援助手続きに対するパキスタン側の理解が低下した経緯がある。今後、我が国援助を円滑に実施していくためには、資金協力と技術協力との連携を含め、パキスタン側の実施能力を効果的に高めていくことが重要であり、パキスタン国内の人材活用や他ドナーとの連携を組み合わせたり、これまで実施してきた様々な研修スキームで、我が国とパキスタンの両国を理解した帰国研修員のネットワークを更に活用していく必要がある。

#### (ヘ) 広報の強化

我が国は、これまで様々な分野で有意義な援助を実施してきたが、我が国のみならず他ドナーがパキスタンへの援助を本格化し更に拡大しようとしていることを踏まえれば、我が国の経済協力のビジビリティを高めていくために一層の努力が必要である。そのためには、第一に、より説得力のある広報を目指して、広報にアカウンタビリティの視点を取り入れることが重要である。第二に、大使館、JICA、JBIC が、各機関による独自広報の余地は残しつつも、基本的には一体となって広報に取り組むことが重要である。第三に、情報発信の多様化に努めることが重要であり、マスコミのみならず現地コミュニティや邦人コミュニティ等をも通じ広報を積極的に行っていくべきである。

#### (ト) 国別援助計画のレビュー

本援助計画の対象期間は5年程度とするが、本援助計画に基づき、効果的かつ効率的に援助を実施するためには、本援助計画の検証システムを構築することが重要である。随時現地 ODA タスクフォースは、政策協議を通じて重点分野毎の案件形成・実施状況や上記に示した実施上の留意点をめぐる状況を中心として、本援助計画の実施状況をレビューする。このレビューの結果は、本援助計画の見直しに際して行う対パキスタン国別評価に対する重要なインプットを構成する。

(了)