

I 国別事業評価

バングラデシュ

実施地域

全国



1. 評価調査の経緯と目的

限られた援助資源を効率的・効果的に配分するため、外務省及びJICAでは国別援助戦略の策定が進められている。過去の経験を振り返り吟味することは、将来の活動改善に大きく資するものであり、国別援助戦略の策定にあたって、国別・セクター別の評価結果を反映させ、評価と援助戦略の効果的なサイクルを確立することが肝要である。

JICAは1989年から国別の援助評価を実施しているが、従来の手法は、当該国における主要援助セクターから代表的なプロジェクトを選定し、それらの評価結果を積み上げるというものであった。しかしながら、この手法では、JICAの援助重点セクター及び重点課題の選定の妥当性、いわゆる「協力量針の妥当性」を十分検証できなかった。また本来、援助評価の基本的視点の1つであるべき「貧困・ジェンダーの視点からの分析」も十分ではなかった。

このような背景のもと、今回、我が国援助の第6位の受取国で、国際機関を含めた援助総額の約16%を占めているバングラデシュを対象に国別事業評価を実施することとし、JICAのバングラデシュに対する援助方針の妥当性の検証及び貧困・ジェンダー分析を含めて評価し、今後のJICAの同国に対する援助戦略の改善に資する提言に結びつけようと試みた。

援助方針の妥当性については、その検証の手法は各種考えられるが、本評価では、1971年の独立以降、バングラデシュ政府・ドナー全体により行われてきた開発事業(以下「開発事業」という)の重点セクター及び同セクターを含む主要セクターにおける重点課題を明らかにし、それらの選定の妥当性を、バングラデシュの開発の最終目標である「貧困撲滅」及び「経済的自

立」の効率的達成の観点から、開発事業効果も確認しつつ検証したうえで、同検証結果を評価軸としてJICAの援助の重点セクター及び重点課題の選定の妥当性を検証することとした。いくなれば開発の最終目標を達成するうえでの「望ましい開発事業」との整合性の観点から、JICAの援助方針の妥当性を検証することとした。

さらに、従来の個別プロジェクトレベルの評価もを行い、現場レベルでの援助効果も併せて確認することとした。すなわち、JICAの協力はどの援助領域にどのようなかたちで存在すべきか、また、選定された分野でいかに援助効果をあげるかという2段階の設問に答える形で本評価を行った。

2. 評価対象案件

本評価では、1971年のバングラデシュ独立以後に実施したすべてのJICAの協力を対象としてJICAの協力量針の妥当性を検証するとともに、以下のプロジェクトを対象に、プロジェクトレベルの協力効果を確認した。

(1) 農業普及計画

農業機械化訓練(1973年度～1975年度、プロジェクト方式技術協力)

農業普及(1975年度～1983年度、プロジェクト方式技術協力)

中央農業普及技術開発研究所設立計画(1975年度～1976年度、無償資金協力)

中央農業普及技術開発研究所寄宿舍建設計画(1981年度、無償資金協力)

(2) モデル農村開発計画

モデル農村開発計画(1987年度～1989年度、開発調

査)

モデル農村整備計画(1991年度～1994年度、無償資金協力)

農業開発(1993年度～2000年度、個別専門家)

モデル農村開発計画など(1993年度～2000年度、青年海外協力隊)

(3) 飲料水給水施設建設計画(1984年度～1988年度、無償資金協力)

(4) 農村婦人研修所設立計画(1985年度、無償資金協力)

(5) メグナ・メグナグムティ橋建設計画

メグナ・メグナグムティ橋建設計画(1983年度～1984年度、開発調査)

メグナ河橋梁建設計画(1984年度、無償資金協力(D/D))

メグナ橋建設計画(1986年度～1990年度、無償資金協力)

メグナグムティ橋建設計画(1990年度～1995年度、無償資金協力)

メグナ河護岸対策計画(1992年度、無償資金協力)

(6) ダッカ市雨水排水施設整備

ダッカ市雨水排水施設整備計画(1985年度～1987年度、開発調査)

ダッカ市雨水排水施設整備計画(1989年度～1992年度、無償資金協力)

(7) 下水道網整備計画(1987年度～1990年度、無償資金協力)

(8) 多目的サイクロン・シェルター建設計画

多目的サイクロン・シェルター建設計画(1993年度、無償資金協力)

第二次多目的サイクロン・シェルター建設計画(1994年度、無償資金協力)

第三次多目的サイクロン・シェルター建設計画(1995年度、無償資金協力)

3. 調査団構成及び派遣期間

(1) 第1次現地調査(1998年12月12日～12月22日)

団長・総括:大坪 滋 名古屋大学大学院国際開発研究科助教授

副総括・評価企画:大川 直人 JICA 評価監理室
貧困・ジェンダー:池田 恵子 元JICA 専門家(現静岡大学教育学部講師)

(2) 第2次現地調査(1999年2月27日～3月24日)

団長・総括:大坪 滋 名古屋大学大学院国際開発研究科助教授

副総括・評価企画:大川 直人 JICA 評価監理室
貧困・ジェンダー:池田 恵子 元JICA 専門家(現静岡大学教育学部講師)

開発計画:高瀬 國雄 (財)国際開発センター理事
農業セクター:道順 勲 (株)中央開発株式会社
社会セクター:阿部 貴美子 (財)国際開発センター
産業セクター:寺田 幸弘 (財)国際開発センター
災害・環境セクター:鎌田 純治 (株)建設技術研究所

(3) 評価セミナー(2000年2月1日～2月5日)

団長・総括:大坪 滋 名古屋大学大学院国際開発研究科助教授

副総括・評価企画:大川 直人 JICA 評価監理室
貧困・ジェンダー:池田 恵子 元JICA 専門家(現静岡大学教育学部講師)

4. バングラデシュの開発の推移と現状

(1) 概説

1971年の独立以来、バングラデシュは、人口稠密で自然資源にもとりたてて恵まれず、加えて多大な経済的・社会的損失を余儀なくさせる洪水、サイクロン等の自然災害にも度々見舞われるという極めて厳しい条件のもとで、飢餓や貧困の恐怖にさらされつつも、経済的自立と貧困撲滅をめざして国家開発に取り組んできた。

1970～1980年代におけるバングラデシュの経済開発は、第2次世界大戦後に独立した多くの開発途上国がそうであったように、公的部門の経済活動における独占的地位と対外援助への高い依存度によって特徴づけられる。国内国営企業の利益を守るために高い関税・非関税障壁がひかれ、幾つかの東アジアの新興工業国を除きこの時代のほとんどの開発途上国が踏襲した「内向きの戦略」である「輸入代替工業化戦略」が取られた。

1980年代、バングラデシュの経常収支赤字は対GDP比で平均9%を超え危険区域に達しており、国際収支問題は常にバングラデシュ開発にとって弱点であったといえる。1988年に発生した大洪水は、政府災害対策費の増大、農産物への被害、交通遮断などによる経済活動の縮小による税収の減少、穀物等食料輸入の増大をもたらし、その結果、この国際収支問題が先

鋭化され、バングラデシュ政府は国際通貨基金 (IMF) や世界銀行の支援を受けて経済安定化や自由化を含む構造改革に取り組むこととなった。

1989年から1994年にかけて、経済安定化や自由化の進展はめざましく、国際収支は改善し、外貨準備高は独立以来最高の水準に回復し、インフレ率も最低の水準に収まった。またさらに重要なことに、国内貯蓄にも改善の兆しがみられた。

(2) 経済開発の現状と課題

(1)で述べたバングラデシュ開発の概観を踏まえて、本項では、主にマクロ経済データを使用して、バングラデシュ経済開発の推移と現状を紹介し、開発課題の

把握に役立てる。

表1に、過去20年あまりの間の経済成長率、1人当たりのGNP増加率の推移を示す。世界銀行の統計によると、1977～1987年、1988～1998年のGDP平均成長率は、それぞれ5.0%、4.7%、1人当たりのGNP増加率は2.6%、3.1%となっている。これは、経済活動の絶対的規模が小さかった水準からの成長率であることを加味しなければならないが、独立後の企業の国営化と非効率運営、民間部門の停滞、インフラストラクチャー整備不足、政治的不安定、少ない民間外国資本、未発達な国内金融部門などの条件下で達成された数字としてはまずまずの成長率であるといえる。

表1 経済成長率、1人当たりのGNP所得増加率

単位：%

	1977-87 (平均)	1988-98 (平均)	1997	1998	1999-2003* (平均)
国内総生産(GDP)増加率	5.0	4.7	5.4	5.0	5.5
国民総生産(GNP)増加率	5.2	4.8	5.5	5.9	
人口増加率	2.5	1.7	1.6	1.6	
1人当たりGNP増加率	2.6	3.1	3.8	4.2	3.9

注：*世界銀行「Global Economic Prospects」からの予想値

出所：世界銀行「At-a-Glance Table (September, 1999)」及び「World Development Indicators 1999」から作成。

表2 南西アジア、低所得国との比較

	バングラデシュ	南西アジア諸国 (平均)	低所得国 (平均)
人口(百万人)(1998年)	125.6	1,305*	3,515*
GNP(10億米ドル)(1998年)	44.0	555*	1,844*
1人当たりGNP(米ドル)(1998年)	350	430	520
人口増加率(%)(1992～98の平均)	1.6	1.8	1.7
労働力増加率(%)(1992～98の平均)	2.9	2.3	1.9

注：*合計値

出所：世界銀行「At-a-Glance Table (September, 1999)」

表3 経済構造

	1977	1987	1997	1998
(対GDP比、%)				
農業	37.5	31.3	23.1	22.4
工業(うち製造業)	25.0(18.5)	22.2(15.2)	27.1(17.3)	28.2(18.3)
サービス	37.5	46.5	49.8	49.4
	1977-87	1988-98	1997	1998
(平均年間成長率、%)				
農業	3.6	2.6	6.1	3.0
工業(うち製造業)	4.3(2.9)	6.9(7.0)	5.6(6.2)	8.3(9.2)
サービス	6.4	4.7	4.8	4.2
GDP	5.0	4.7	5.4	5.0
	Census 1974		LFS 1995-96	
(雇用人口、千人)		(割合、%)		(割合、%)
農業	16,839	78.7	34,530	63.2
工業(うち製造業)	1,072(1,026)	5.0(4.8)	5,226(4,085)	9.6(7.5)
サービス	3,496	16.3	14,847	27.2

出所：世界銀行「At-a-Glance Table (September, 1999)」, LFS-1985-86、LFS-1995-96、BBSから作成。

表2では、バングラデシュの経済成長を南西アジア諸国や低所得国の平均と比較している。注目すべき点は、上記の経済成長にかかわらず、1人当たりGNPの350米ドルが示すように、バングラデシュにおける経済生活の程度はまだ低いということである。人口増加率はある程度抑制されているが、人口構成の変化や女性の社会参加の進展に伴い労働力の伸びが高いため、これらの労働力を吸収するには、平均年率7%程度の経済成長が必要と思われる。

表3は、バングラデシュの経済構造の推移を示している。生産高ではGDPの4分の1に満たなくなった農業が、いまだに3分の2近くの雇用を提供しており、貧困撲滅における農業の重要性を示唆している。農業用地拡大の余地がもはや少ないことと食料の需給ギャップがいまだに10%程度あることを考え合わせると、バングラデシュにおいて開発を進めるうえで、農業における生産性の持続的向上が不可欠であると思われる。

表4はバングラデシュの就労状況を示している。雇業者のうち、低就労の状況を示す指標を作ると(週35

時間以下の就労者の割合)、全国平均が34.6%で、うち男性12.4%、女性70.7%となる。女性労働の集中する農村部においては、就労女性の約4分の3が低就労状態であることがわかり、農村部の低就労率37.9%という数字と合わせて、貧困が農村に蔓延している状況が経済的に裏打ちされる。農村産業の育成など、農村部における雇用機会の充実が不可欠である。また、都市部においても、就労意欲のある女性に充実した就労機会を提供することが、国家開発に向けて経済資源の浪費を抑制するための最重要課題の1つといえるであろう。

表5は、1990年代に入り高い輸出成長を達成するようになってからの、バングラデシュの主要輸出入品目の推移を示している。かつて総輸出額の6割を占めたジュート関連品目の比重は現在では大きく低下しており、代わって輸出総額の約6割を占める既製服を中心に、皮革製品、えび等の冷凍食品などが1990年代の輸出を引っ張っている。輸出総額中、この4品目が占める割合は80~90%に達しているが、Multi-Fiber Arrangement(MFA)失効に伴う輸出環境の悪化が予

表4 就労状況

	全 国			都 市 部			農 村 部		
	合計	男性	女性	合計	男性	女性	合計	男性	女性
人口(百万人)									
(1)労働人口	56.0	34.7	21.3	10.2	7.4	2.8	45.8	27.3	18.5
(2)未就労人口	1.4	0.9	0.5	0.5	0.3	0.1	1.0	0.6	0.4
(3)就労人口=(1)-(2)	54.6	33.8	20.8	9.7	7.0	2.7	44.8	26.7	18.1
(4)週15時間以下就労	7.8	1.5	6.3	0.7	0.1	0.6	7.1	1.4	5.7
(5)週35時間以下就労	18.9	4.2	14.7	1.9	0.7	1.2	17.0	3.5	13.5
就労率(%)									
未就労=(2)/(1)	2.5	2.6	2.3	4.9	4.1	3.6	2.2	2.2	2.2
低就労=(5)/(3)	34.6	12.4	70.7	19.6	10.0	44.4	37.9	13.1	74.6

注：四捨五入により、内訳と合計が一致しない場合がある。
出所：世界銀行「Bangladesh Poverty Assessment 1998」

表5 主要輸出入品目

単位：百万タカ,fob価格

	1992 / 93	1993 / 94	1994 / 95	1995 / 96	1996 / 97
輸出	88.0	98.0	131.3	138.5	165.7
既製服	48.0	56.5	74.4	82.0	98.9
ジュート関連	10.5	9.6	13.7	12.4	13.3
魚介類	7.9	10.1	13.2	13.1	14.0
皮革製品	5.9	6.3	8.8	9.0	9.0
輸入	159.3	167.7	234.6	271.4	303.0
服飾用の糸、生地	36.3	40.3	53.1	64.0	74.0
機械、車輛等	14.4	16.9	29.1	39.6	40.9
石油製品	13.8	11.4	15.4	13.1	16.0
化学製品	7.3	9.2	13.8	15.2	21.0
鉄鋼	4.2	5.2	8.3	7.5	18.6
食品	5.0	3.0	12.0	22.6	4.2

出所：バングラデシュ銀行「Economic Trends」

表6 経済構造

	1977	1987	1997	1998
国際収支(百万米ドル)				
GDP	9,500	23,800	41,000	42,300
財・サービスの輸出	464	1,301	5,083	5,879
財・サービスの輸入	932	2,876	7,655	8,049
リソース・バランス	-469	-1,576	-2,572	-2,170
純所得	-31	-122	-107	-100
純経常移転	325	731	1,770	1,750
経常収支バランス	-174	-966	-906	-520
リソース・バランス(対GDP比、%)				
(1)民間消費	87.0	86.4	80.1	78.3
(2)一般財政消費	1.4	3.2	4.6	4.4
(3)国内貯蓄率 = GDP 100% - (1) - (2)	11.5	10.4	15.3	17.3
(4)国民貯蓄率	11.8	12.6	19.4	21.2
(5)国内粗投資率	17.0	19.0	21.6	22.4
(6)財・サービスの輸出	5.2	5.5	12.4	13.9
(7)財・サービスの輸入	10.7	14.1	18.7	19.0
(8)リソース・バランス = (6) - (7) = (3) - (5)	-5.5	-8.6	-6.3	-5.1
(9)経常収支バランス	-1.8	-4.1	-2.2	-1.2
	1977 ~ 87	1988 ~ 98	1997	1998
平均年間成長率(%)				
GDP	5.0	4.7	5.4	5.0
民間消費	5.3	4.4	2.4	1.6
政府消費	5.3	5.9	6.0	-0.3
国内粗投資	4.4	6.0	10.0	11.2
輸出	4.9	14.4	14.5	14.3
輸入	6.6	10.5	2.0	0.6

出所：世界銀行「At-a-Glance Table (September, 1999)」から作成。

想されるなか、今後、輸出品目の多様化が望まれる。海外からの民間直接外資の導入も含めて、製造業の輸出多角化が急務である。

表6は、バングラデシュ経済の国際収支とリソース・バランス(国内資源バランス)のもととなる支出構造の推移と現状を示している。国内粗投資率(対GDP比)は、1977年の17%、1987年の19%から近年22%前後にまで上昇している。しかしながら、これを支えるべき国内貯蓄率は、対GDP比で1977年の11.5%、1987年の10.4%から、近年15~17%に上昇したに留まっている。リソース・バランスは、対GDP比で1977年の-5.5%から1987年の-8.6%に拡大した。その後、バングラデシュ政府の財政経常収支の改善努力、既製服産業の伸長による民間貯蓄の増加を反映して、リソース・バランスの赤字は5%程度まで縮小している。バングラデシュの開発史上、公的外国援助がこのリソース・バランス赤字の大半を埋めてきたが、昨今の先進諸国の緊縮財政にかんがみると、これ以上の公的外国援助の増加は望み薄であり、国内貯蓄資源の動員と外国からの民間資金の取り込みが不可欠になっている。バングラデシュでは、貧困撲滅のためには年率7%を超える高成長が必要と考えられている

が、経済の持続的高成長には少なくとも30%を超える投資率が必要であり、国内貯蓄率を25%超へ高めるとともに、不足分を民間長期外国資金で補うために国内投資の20%程度をめざした外国直接投資の動員が望まれる。そのためには、量・質を伴った間接・直接金融が民間セクターに提供されていないこと、産業インフラストラクチャー基盤がまだまだ未熟なこと、ハルタル(ゼネスト)に代表される労使紛争が多発することなど、外国からの投資家が嫌う要因をひとつひとつ取り除いていかなければならない。

国営企業の民営化を含む改革は、バングラデシュ政府が標榜しているところでもあり、世界銀行やアジア開発銀行などの主要ドナーも援助継続の条件と考えている懸案事項である。表7によると、非効率な国営企業の粗損失は、1990年代初頭にはGDPの2.1%にも及んでいた。民営化を部分的に推し進めた結果、この数字は低下傾向にあり望ましい方向に進んでいるとみられるが、国家の情報・通信、運輸、発電などの重要インフラストラクチャーや一次資源開発(多大なる可能性を秘める天然ガス開発)への民間セクターの進出は遅々として進んでいない。技術力等にかんがみると、積極的な外資導入が望まれる。バングラデシュ政府

表7 財政構造、開発予算、国営企業赤字

	1985-90	1990 / 91	1991 / 92	1992 / 93	1993 / 94	1994 / 95	1995 / 96	1996 / 97 ^a
(対GDP比、%)								
全体財政赤字	-7.4	-7.2	-5.9	-5.9	-6.0	-6.8	-5.7	-5.4
収入合計	8.8	9.6	10.9	12.0	12.2	12.1	11.5	11.8
税収入		7.8	8.8	9.6	9.3	9.6	9.2	9.5
税外収入		1.8	2.1	2.4	2.8	2.6	2.3	2.3
支出合計 ^b	16.3	16.8	16.8	17.8	18.1	18.9	17.1	17.4
収益支出(当座)	7.9	8.7	8.3	8.9	8.9	8.8	8.7	8.8
社会セクター(対収益支出、%)		22.6	24.0	27.0	27.1	27.4	25.6	26.0
開発予算	7.1	6.2	6.3	7.1	8.4	8.6	7.4	7.7
社会セクター(対開発予算、%)		17.4	17.9	22.4	24.4	31.0	29.1	34.5
純海外融資	7.0	6.2	4.9	5.6	4.9	4.9	3.6	3.6
純国内融資	0.4	1.0	1.0	0.3	1.1	1.9	2.1	1.5
粗損失(国営企業)	1.1	2.1	1.9	1.1	0.8	NA	NA	NA
純損失(国営企業)	0.8	1.8	1.6	0.7	0.6	0.6 ^c	0.2 ^c	NA
国内財源(対開発予算、%)			25.0	26.2	35.8	43.0	42.3	49.0
海外財源(対開発予算、%)			75.0	73.8	64.2	57.0	57.7	51.0

注：四捨五入により、内訳と合計が一致しない場合がある。

a：見込み値 b：資本支出、純貸付、残余額等を含む c：未調整の積算値

出所：世界銀行・アジア開発銀行「Bangladesh：Economic Trends and the Policy Agenda (May, 1998)」、バングラデシュ財務省「Bangladesh Economic Review 1997」から作成。

表8 対外債務と財源

単位：百万米ドル

	1977	1987	1997	1998
債務合計(未払い、支払済み)	2,518	10,149	15,125	16,354
対GDP比(%)	26.4	42.7	36.9	38.7
債務サービス	148	547	705	686
対輸出比(%)	27.8	28.0	10.6	9.3
財源内訳				
公的補助	0	662	736	589
公的債権	274	774	326	265
民間債権	-1	1	-28	-23
海外投資	0	2	-116	252
1997	バングラデシュ	南西アジア諸国	低所得国	重債務国
債務合計(対GDP比、%)	35.1	26.2	47.6	73.6
債務サービス(対輸出比、%)	10.6	20.3	16.9	13.2
譲許的債務(対債務合計、%)	95.2	49.5	44.9	39.6
短期債務(対債務合計、%)	1.2	5.3	10.8	14.6

出所：世界銀行「At-a-Glance Table (September, 1999)」及びGlobal Development Finance 1999から作成。

は、中国やフィリピンを含めて、東・東南アジア諸国が積極的にこのような政策を進めているということに認識すべきである。これによって節約された資源は社会開発に集中投資することが可能となり、経済成長と貧困減少の整合性をめざすことができる。また、開発予算における外国援助依存度を直接・間接的に低める効果を併せもつため、第5次国家開発計画中の達成目標の1つである開発予算の国内調達率60%以上の達成にも寄与するものである。

表8に、バングラデシュの対外債務の状況を示す。対GNP比で35%というバングラデシュの債務残高は、南西アジア諸国の平均値よりは高いものの、低所得国の平均値の48%よりはるかに低く、重債務国のそれと

比べると半分以下である。同様に、輸出額に対する債務サービスの割合も比較的良好的な状態にある。さらに注目すべきは、バングラデシュの対外債務の95.2%が譲許的援助の蓄積によるものであり、短期債務は1.2%と極めて少ないことである。このため、バングラデシュでは、対外援助依存度は高いものの債務問題は発生していない。今後、譲許的援助から民間資金への依存度が増してくると、バングラデシュではまだまだ経済基盤が脆弱な故に不安定度は増すと考えられるが、短期民間資金を避け外国直接投資主体で外資導入を展開していけば、譲許的援助の存続にも依存するが、安定的な成長が可能であろう。

(3) 社会開発の現状と課題

本項では、前記(1)及び(2)を踏まえて、独立以来の経済成長がどのように社会開発に貢献してきたかを検証する。成長の果実がどのように種々の社会グループ(ジェンダー、都市と農村など)に分配されてきたかを探り、開発の究極的目標である、貧困撲滅、人間開発の進捗状況を分析し、開発課題を把握する。

表9に、バングラデシュ独立以降の人口・生命統計、識字率、就学率、安全な水や衛生施設へのアクセス、都市化の推移などを示す。少ない資源を利用して1人当たり所得を向上させるには人口増加の抑制が不可欠であるが、家族計画分野への外国援助や国家予算の配分の成果として、女性1人当たり出産数は1972年の7.0人から1997年には3.2人に低下しており、その結果、人口増加率は1970年代の年率平均2.6%から1990年代の1.6%に減少した。1,000人当たりの乳幼児死亡数は1972年の140人から1997年の75人へとおよ

そ半減しており、出生時平均余命も独立当初の1972年の45年から1997年には58年へと伸びている。成人の非識字率は、独立当初の73%から61%に改善されている。就学率については、世界銀行のデータからは、初等、中等教育就学率の上昇はみて取れないが、1995～1996年に実施された家計調査によると、初等教育はほぼ行き渡ったとされている。なお、バングラデシュでは、初等教育は1990年に義務化され、教科書は無償になっている。

ジェンダー格差に注目すると、初等教育への女子の就学率の上昇がめざましいが、それが成人女性の非識字率の低下に反映されるまでにはいまだ少しの年数が必要と思われる。生命基礎統計の改善には目を見張るものがあるが、幼児の栄養不足の蔓延率は依然として50%を超えており、まだまだ改善の余地がある。前項でも紹介したが、労働力の低就労の問題は深刻で、特に女性の低就労が目立つ。就業機会は社会的権利でもあ

表9 人口・生命統計、教育、雇用など

	1972	1980	1990	1997
出産数(女性1人当たり)	7.0	6.1	4.1	3.2
乳幼児死亡率(出生児1,000人当たり)	140.0	131.6	90.6	75.0
出生時平均余命(年)	44.9	48.5	54.7	58.1
男性	45.6	48.9	54.6	58.1
女性	44.1	48.0	54.8	58.2
成人(15歳以上)の非識字率	73.1 ^a	70.7	65.3	61.1
男性	61.6 ^a	59.0	54.0	50.1
女性	85.6 ^a	83.1	77.0	72.6
栄養不足の蔓延率(5歳未満の幼児)				
身長不足		67.7 ^b	64.6	54.6
体重不足		68.0 ^b	65.8	56.3
安全な水へアクセス可能な人口の割合(%)	56.0 ^a	40.0 ^c	84.2 ^d	
農村部	61.0 ^a	43.0 ^c	85.0 ^d	96.0 ^e
衛生施設へアクセス可能な人口の割合(%)		4.0 ^c	34.5 ^d	
農村部		2.0 ^c	33.0 ^d	36.0 ^e
初等教育への粗就学率(%)	73.0 ^a	61.0	72.0	102.0 ^f
男子	95.0 ^a	75.0	66.0	103.0 ^f
女子	51.0 ^a	46.0	77.0	102.0 ^f
中等教育への粗就学率(%)	26.0 ^a	18.0	19.0	
男子	40.0 ^a	26.0	25.0	
女子	11.0 ^a	9.0	13.0	
都市化(都市部人口の割合、%)	8.3	11.3	15.7	19.5
	1971～80	1981～90	1991～98	
人口増加(平均年間成長率、%)	2.6	2.4	1.6	
都市部人口増加(平均年間成長率、%)	6.6	5.7	4.7	
就労状況(表4参照)			1995/96	
未就労及び週15時間未満就労者			16.5	
男性(男性の就労者数に対する割合、%)			7.1	
女性(女性の就労者数に対する割合、%)			31.7	
週35時間未満就労者			34.6	
男性(男性の就労者数に対する割合、%)			12.4	
女性(女性の就労者数に対する割合、%)			70.7	

注：a. 1975年のデータ b. 1983年のデータ c. 1985年のデータ d. 1993年のデータ e. 1995年のデータ f. 1995～96年のHESデータ
出所：World Development Indicators 1999、BBS「Household Expenditure Survey 1995-6」及び同「Labor Force Survey 1995-96」から作成。

表10 南西アジア諸国及び低所得国との比較

	バングラデシュ	南西アジア諸国 (平均)	低所得国 (平均)
人口増加率(1992～98年の平均値、%)	1.6	1.8	1.7
労働人口増加率(1992～98年の平均値、%)	2.9	2.3	1.9
都市人口(対全人口、%)	20	27	31
出生時平均余命(年)	58	62	63
乳幼児死亡率(出生児1,000人当たり)	75	77	69
5歳未満幼児の栄養不良率(%)	56	53	
安全な水を入手可能な人口の割合(%)	84	81	74
成人(15歳以上)の非識字率	61	49	32
初等教育への粗就学率(%)	73 ^a	インド 98	101
	102 ^b	ネパール 86	
		パキスタン 46	
		スリ・ランカ 108	

注：a. 世界銀行「Education Expenditure Review (July 1996)」, b. BBS「Household Expenditure Survey 1995-96, 1997」

出所：世界銀行「At-a-Glance Table (September, 1999)」, 同「Education Expenditure Review, 1996」, BBS「Household Expenditure Survey 1995-96, 1997」

り、また所得獲得を通して経済効果を生み、女性の社会・経済的地位を高めると考えられるため、女性の就労への真剣な取り組みが求められる。

表10では、バングラデシュの最近の社会指標値と、南西アジア諸国及び低所得国の平均値との比較を試みた。すでに述べたように、バングラデシュでは人口増加率は抑制されており、南西アジア諸国や低所得国のそれより低い反面、人口構成の変化や女性の社会参加の進展に伴い労働力の増加率ははるかに高くなっていることから、雇用機会の持続的増大が、経済面のみならず社会的権利供与の面からも重要課題であるといえる。このほか、これらの指標の比較から、バングラデシュでは都市化の進展が比較的遅いため、経済社会政策における農村開発の高い重要性が持続していること、そして初等教育の充実を達成・維持し成人の識字率の上昇をめざすための政策が必要であることが明らかになった。将来、都市化が進んで都市貧困層がさらに増大する前に、都市貧困層の識字率を高めて(彼女)らの就業の可能性を高めるべきである。また、農村部における成人の識字教育も、農村開発の最重要課題の1つとして捉えられるべきである。

表11は、比較可能なデータが取れる1980年代以降の貧困率の推移を表している。Direct Calorie Intake (DCI)法の絶対的貧困線(absolute poverty line: 2,122Cal/人/日)による貧困率は、全国で1983～1984年の62.6%から1991～1992年には47.5%にまで低下しているが、それ以降は経済構造改革によって経済成長が加速したにもかかわらず改善がみられない。貧

困層に分類される人口も、1980年代の末を境に減少から増加に転じている。DCI法の最貧困線(hardcore poverty line: 1,805Cal/人/日)では、1990年代でも貧困率の改善はみられるものの、その改善率の速度は低下している。Cost of Basic Needs(CBN)法による試算では、貧困率は1980年代には改善がみられず、1990年代に入ってから減少するが、貧困者の絶対数では増加していることになる。DCI法の下位貧困線(lower poverty line)による指標では、都市部と農村部の貧困率にあまり差はみられないが、貧困層の82%は農村部に居住している。家計における食料以外への支出も加味したCBN法によると、1995年の農村部における貧困率は39.8%となり、都市部の貧困率の14.3%よりはるかに高い。また、この指標によると貧困層の93.3%(表13)が農村部に居住していることになる¹⁾。

表12に、所得分配の不平等度を示すジニ係数(0.0:完全平等、1.0:完全不平等)の推移を示す。全国のジニ係数は1983～1984年の0.36から1995～1996年の0.43まで継続的に上昇しており、経済発展に伴い所得分配の不平等度が増してきている様子が見られる。また、都市部と農村部のジニ係数の推移を見比べると、都市部では不平等度が大幅に増しているが、農村部では不平等の増幅がほとんどみられないことがわかる。これら指標の動きは、経済成長の果実が、主に都市部の非貧困層に帰属してきたことを示唆している。

貧困発生率の低下が鈍化し貧困数が増えている背景には、年率平均4.7%という経済成長(1988～1998年)

表 11 貧困線以下の人口数とその割合

調査実施年	国 全 体		農 村 部		都 市 部	
	百万人	対人口比(%)	百万人	対人口比(%)	百万人	対人口比(%)
DCI法による絶対的貧困(2,122Cal / 人 / 日)						
1995-96	55.3	47.5	45.7	47.1	9.6	49.7
1991-92	51.6	47.5	44.8	47.6	6.8	46.7
1988-89	49.7	47.8	43.4	47.8	6.3	47.6
1985-86*	55.3	55.7	47.4	54.7	7.9	62.6
1983-84*	58.4	62.6	51.1	61.9	7.3	67.7
DCI法による最貧困(1,805Cal / 人 / 日)						
1995-96	29.1	25.1	23.9	24.6	5.2	27.3
1991-92	30.4	28.0	26.6	28.3	3.8	26.3
1988-89	29.5	28.4	26.0	28.6	3.5	26.4
1985-86*	26.7	26.9	22.8	26.3	3.9	30.7
1983-84*	34.3	36.8	30.2	36.7	4.8	37.4
CBN法による下位貧困(非常に貧しい)						
1995-96		35.6		39.8		14.3
1991-92		42.7		46.0		23.3
1988-89		41.3		44.3		22.0
1985-86		33.8		36.0		19.9
1983-84		40.9		42.6		28.0
CBN法による上位貧困(貧しい)						
1995-96		53.1		56.7		35.0
1991-92		58.8		61.2		44.9
1988-89		57.1		59.2		43.9
1985-86		51.7		53.1		42.9
1983-84		58.5		59.6		50.2

注：1. 1983～84年及び1985～86年の絶対的貧困及び最貧困の貧困線は、それぞれ2,200カロリーと1,800カロリーを基準にしている。
 出所：BBS「Household Expenditure Survey 1991-92」、同「Household Expenditure Survey 1995-96」、世界銀行「1998 Bangladesh Poverty Assessment」

表 12 不平等 - 所得分配(ジニ係数)

	1983～84年	1985～86年	1988～89年	1991～92年	1995～96年
全 国	0.360	0.370	0.379	0.388	0.432
都市部	0.370	0.370	0.381	0.398	0.444
農村部	0.350	0.360	0.368	0.364	0.384

出所：BBS「Household Expenditure Survey 1991-92」、同「Household Expenditure Survey 1995-96」

表 13 不平等 - 地域間格差(1995～96年)

	非常に貧困(CBN法による下位貧困線)					貧困(CBN法による上位貧困線)				
	バリサル	チッタゴン	ダッカ	クルナ	ラジシャヒ	バリサル	チッタゴン	ダッカ	クルナ	ラジシャヒ
世帯主数										
各地区	43.9	32.4	33.0	32.2	41.6	59.9	44.9	52.0	51.7	62.2
農村部	44.8	35.3	41.5	33.2	44.4	60.6	47.2	58.9	51.5	65.7
都市部	28.9	12.1	10.8	25.8	19.2	47.7	29.2	33.6	53.3	33.9
全国			35.6					53.1		
農村部			39.8					56.7		
都市部			14.8					35.0		
貧困の割合										
各地区	8.6	23.8	28.8	10.9	27.9	7.9	22.2	30.3	11.7	27.9
農村部	8.3	22.7	26.2	9.7	26.4	7.5	20.3	24.9	10.1	26.2
都市部	0.3	1.1	2.6	1.2	1.4	0.4	1.8	5.4	1.6	1.7
全国			100.0					100.0		
農村部			93.3					89.0		
都市部			6.7					11.0		

出所：BBS「Household Expenditure Survey 1995-96」

の果実が主に都市部の非貧困層に帰属していること、雇用創出の伸びが労働力を十分に吸収するに至っていないこと、農村部において土地無し農民や狭小地農民が増えていることなど、発展の果実が貧困撲滅の主要ターゲットである農村の貧困層に浸透していないことがあると思われる。一般に、バングラデシュ経済において、増大する労働力を吸収しつつ発展の果実が貧困層にも行き渡るには、年率平均7%の経済成長と所得分配不平等悪化への対策が必要だといわれており、これには先にも述べたように、農業生産性の持続的な伸長、持続的な産業振興、そして産業振興を含む農村開発が必要とされる。

表13は、CBN法で計測した貧困発生率の地域間格差を示している。食料品以外の生活必需品への支出も加味するCBN法で計測すると、貧困の農村部への集中度が一層際立つ。地域別にみるとバリサル地区とラジシャヒ地区が最も高い貧困発生率を示しているが、これには貧困率の低い大都市部を含まないという要因が働いていると考えられる。農村がほとんどを占める地区や、大都市を含む地区の農村部を含め、あまねく農村部のインフラストラクチャー整備、エネルギー供給、情報、教育、医療・衛生サービスへのアクセス改善に努めることによる、貧困層を追い撃ちした貧困対策が望まれる。

表14では、世帯主の社会的特性により貧困発生率が異なることが示されている。世帯主が識字能力を有するか否かで貧困率に有意な差が認められ(47.3対19.8)、識字教育の重要性を再確認することができる。また、世帯主の教育水準と貧困率の間にも明確な負の



モデル農村開発計画のサイト。灌漑農業ができるようになった

表14 世帯主の社会的特性による貧困状況 (CBN法の貧困線)

	貧困線以下の人口の割合		
	全 国	農村部	都市部
全国	35.6	39.8	14.3
世帯主の性別			
男性	35.3	39.4	14.4
女性	38.8	45.3	13.7
識字状況			
非識字者	47.3	49.3	29.0
識字者	19.8	24.3	6.9
教育水準			
教育無し	48.0	50.1	29.0
初等教育修了	30.6	33.0	16.2
中等教育修了	22.7	25.8	10.7
それ以上修了	6.9	11.0	1.7
所有土地(エーカー)			
土地無し	39.9	57.9	19.4
0.01 ~ 0.04	50.5	63.1	22.1
0.05 ~ 0.49	47.0	53.1	13.2
0.50 ~ 1.49	30.9	33.5	4.5
1.50 ~ 2.49	21.4	22.9	3.6
2.50 ~ 7.49	16.0	17.4	0.6
7.50 以上	2.4	2.6	0.0

Note : 貧困線以下の人口の割合。各集団における全人口の割合として示される。

出所 : BBS「Household Expenditure Survey 1995-96」

表15 貧困と教育機会

6 ~ 10 歳児の就学割合						
	貧困家庭			非貧困家庭		
	全 国	農村部	都市部	全 国	農村部	都市部
全体	71.0	71.3	67.4	86.9	87.8	83.9
男子	70.8	71.0	68.3	87.6	88.2	85.1
女子	71.3	71.6	66.3	86.2	87.1	82.9
11 から 15 歳児の就学割合						
	貧困家庭			非貧困家庭		
	全 国	農村部	都市部	全 国	農村部	都市部
全体	49.1	49.3	45.3	70.6	70.6	70.6
男子	46.6	47.2	39.1	68.7	68.0	71.3
女子	51.9	51.9	52.5	72.7	73.6	69.9

注1 : 貧困家庭、非貧困家庭は、1人当たりの支出がCBN法による下位貧困線以下の世帯かどうかで区別。

注2 : 6 ~ 10 歳児(11 ~ 15 歳児)の人口のうち、学年を問わず就学している6 ~ 10 歳児(11 ~ 15 歳児)の人口の割合。

出所 : BBS「Household Expenditure Survey 1995-96」

相関があることを示している。特に、教育無しから初等教育修了への貧困率の低下はめざましく(48.0対30.6) 識字能力を獲得するうえでも初等教育が大切であることが示されている。最後に、所有土地面積からみると、所有土地が拡大するにつれて貧困率が低下することが示されている。土地所有の不平等が所得の不平等を生み、農業だけでは生活できない貧困層を増加させている。ここでも、これらの「小農」に所得獲得・補充の機会を与える農村産業振興の重要性が再認識される。グラミン銀行、BRAC、シャプラニールなどのNGOが展開しているマイクロクレジットによる農村部における非営農自営業への融資は一定の成果をあげているといえ、これらが今後、「小農」や土地無し世帯に集中配分されるとともに、現在にも増して女性を対象に据えていくことが望まれる。

表15によると、貧困家庭の子供の初等教育就学率は71%で、非貧困家庭の子供の86.9%と大きくかけ離れている。中等教育における教育機会の差はさらに顕著で、貧困家庭の49.1%に対して、非貧困層の就学率は70.6%となっている。これは「貧困の悪循環」が構成されていることを表しており、これを断ち切るためには貧困層を狙い撃ちした就学機会向上の施策が必要とされる。貧困地域における学校施設の整備とともに、いくつかの援助機関が実施している「Food for Education」²などの実践的プログラムの拡張が望まれる。



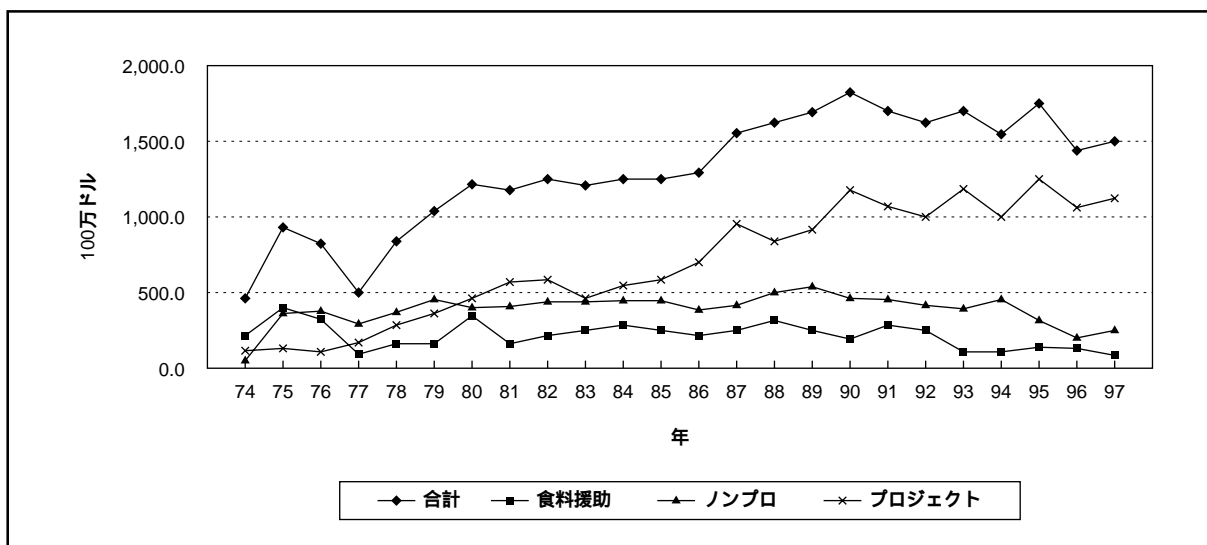
モデル農村開発計画で整備された小学校

5. バングラデシュにおけるドナー援助の動向

(1) ドナー援助の動向

1973年から1996年までの間にバングラデシュ政府が外国政府・国際機関から受け取った援助の累計額は311億米ドルにのぼっている。これは、当該期間におけるバングラデシュ政府の予算の累計額の約47%に相当し、同国政府の開発予算(政府予算の半分を占める開発投資のための予算)累計額とほぼ同額である。ドナーからの年間援助額は、1973年以降、政府予算・開発予算と平行する形で伸びていたが、1991年以降は、構造調整政策による政府財政の好転、ドナーの援助疲れなどを背景に横ばいとなっており、1996年には約15億米ドル、対政府予算比で約27%までその比率を落としている(図1)。

図1 ドナー援助の形態(援助額)



援助タイプ別でみると、「食糧援助(食糧不足に対応するために、米、小麦などを供与)」及び「ノンプロジェクト援助(国際収支の悪化に対処するために、外国からの物資輸入等の資金を供与)」は、食糧自給率、輸出増等による国際収支の改善等を反映して、近年は減少傾向にあるのに対し、「プロジェクト援助(具体的な開発プロジェクトを実施するために資金を供与)」は、独立以降増加傾向にあり、近年は援助総額の約75%前後を占めている。また、贈与・借款の区分では、援助合計額で半々であり、年代別にみても大きな変化はない。

外国援助の累計額がバングラデシュ政府予算の約半分に相当し、さらに食糧援助及びノンプロジェクト援助からの繰り入れ資金を含めると、直接・間接的に開発予算の約80%が援助により手当されていることから、バングラデシュの開発において外国援助の果たした役割がいかに大きいかがわかる。いいかえれば、バングラデシュの開発は、外国からの援助を軸に行われてきたということができるであろう。

援助累計額でみると、主要ドナーは、世界銀行(国際開発協会)(援助総合計額に占める割合:18%)、日本(同:15.8%)、アジア開発銀行(同:11.8%)、アメリカ合衆国(同:10%)であり、この4者で援助総累計額の55.6%を占める。アメリカ合衆国は近年援助額を急減させているものの、4者合計額が援助総額に占める割合は、近年増加している(1990~1994年:61.9%、1995/1996年:63.6%)。プロジェクト援助においてもこの傾向は同様であるが、近年、ドナーからのプロ

ジェクト援助合計額に占める我が国のプロジェクト援助の割合は10.9%に低下しており、その順位を3位に下げている。

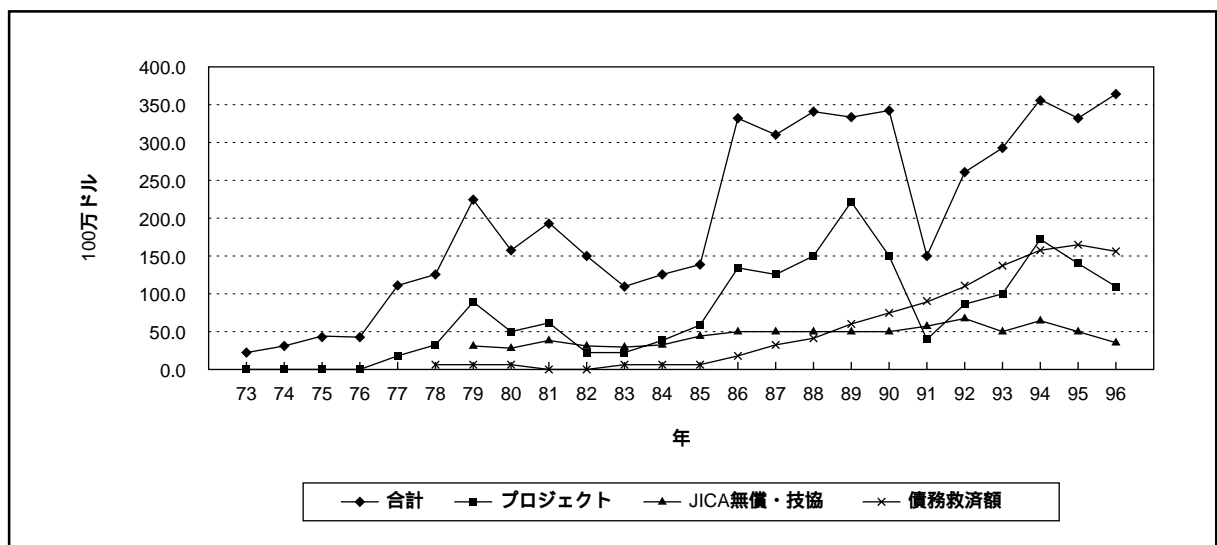
(2) 我が国及びJICAの援助の動向

我が国は、バングラデシュとの伝統的友好関係、LLDC諸国のなかで最大の人口を擁する国であり開発需要が極めて大きいこと、度重なる自然災害に見舞われていること、民主化及び経済の自由化等の構造調整を進めていること等を踏まえ、バングラデシュに対して資金協力を中心に積極的に援助を行ってきている。図2に、我が国のバングラデシュへの援助額の推移を示す。1973年から1996年までの援助合計額は約52億米ドル、対合計政府予算比率で約8%を占める。年間援助額は1986年に急増し、その後、年間3~4億米ドルの範囲でほぼ推移している。1996年は約3.6億米ドル、対年間政府予算比で約6%である。

また、我が国の援助のうち、JICAが実施する技術協力及び関与する無償資金協力の1973年から1996年までの援助累計額は約8.4億米ドル(うち技術協力1.8億米ドル)であり、対合計政府予算比率で1.3%(うち技術協力0.27%)である。年間援助額は、変動はあるものの5,000万米ドル前後(おおむね無償資金協力4,000万米ドル、技術協力1,000万米ドル)で推移しており、1996年は3,400万米ドル(うち技術協力1,430万米ドル)対年間政府予算比率で0.6%(うち技術協力0.26%)である。

上記のとおり、バングラデシュの開発に対するJICAの影響力は、援助累計額からみるとそれ程大き

図2 日本の援助形態(援助額)



くはないが、それでもドナー援助ランキングの12位に相当し、スウェーデン(援助合計額5.5億米ドル)やノールウェー(同5.2億米ドル)を上回っている。

我が国の援助を援助タイプ別の累計額でみると、食糧援助8%(ドナー援助全体16.5%)、ノンプロジェクト援助55%(同30%)、プロジェクト援助37%(同53.5%)であり、他のドナーの援助動向と比較して、我が国はノンプロジェクト援助の比率が高く、プロジェクト援助比重が低いのが特徴である。これは、バングラデシュの債務救済のため、我が国が1987年以前の借款取り決めに基づく円借款の年間元利払額と同額を債務救済無償としてバングラデシュ政府に供与する措置を取っているからであり、1985年以降、この債務救済無償による供与額が増加していることが、このような特徴を示す要因となっている。先に述べた、プロジェクト援助の順位で日本が3位に下がった理由もここにある。

我が国援助における贈与の比率は、援助全体額で43.9%であり、他のドナー援助と大きな違いはない。ただし、時系列にみると、債務救済無償の増額の影響で近年贈与比率が上昇しており、1995～1996年には70%近くになっている。

6. 評価結果

(1) 開発予算・ドナー援助の各セクターへの配分状況

1) 政府の開発予算の各セクターへの配分状況

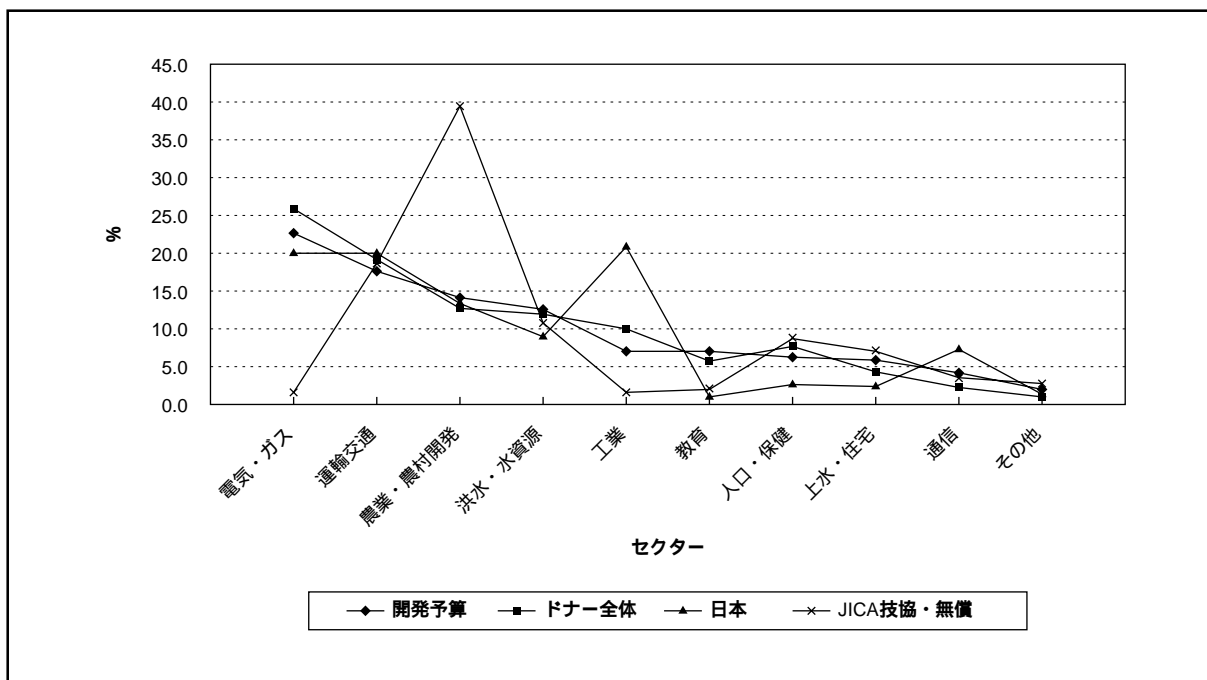
バングラデシュ政府が過去に策定した開発計画をもとに、これまでのバングラデシュの開発目標を総括すると、独立以降一貫して「食糧自給を含む貧困撲滅」と「経済的自立」を重点開発目標と位置づけ、それにセクター別の特記的目標が掲げられていると整理することができる。

1973年から1996年までの開発予算合計額及びドナー援助合計額(プロジェクト援助のみ。以下同じ。)の各セクターへの配分割合を図3に示す。開発予算合計額でみると、電気・天然ガス開発(22.7%)、運輸・交通(17.5%)、農業・農村開発(14.2%)、洪水対策を中心とする水資源開発(11.8%)に予算配分の重点が置かれており、それに工業(7.7%)、教育(7.4%)、人口・保健医療(6.7%)、上水・住宅(5.8%)、通信(4.3%)の順で予算が配分されている。

この予算配分割合を開発計画の年代別にみると、以下の特徴がある。

- 電力・天然ガス開発、運輸交通、洪水対策はほぼ一貫して予算の重点配分がなされている。
- 農業(林業・水産業を含む)は、食糧自給の目標を達成するために、かつては20%を超える予算配分がなされていたが、食糧自給率の向上等を背景に、第3次国家開発計画(1985年～)以

図3 開発予算・ドナー援助の各セクターへの配分割合(合計)



降は予算配分割合が減少しており、農業に代わって農村開発の予算配分割合が徐々にではあるが重みを増してきている。

- c) 工業は、「国営企業による工業化」という目標のもと、かつては10%を超える予算配分がなされていたが、第4次国家開発計画(1990年～)以降、構造調整政策により政府の「民間資本による工業化」という立場が鮮明になったことから、その後配分額が減少している。
- d) 社会セクター(教育、人口・保健及び上水・住宅)は、第3次国家開発計画以降、予算配分が増加している。特に教育は、第3次国家開発計画以降、予算配分が徐々に増加し、1995年以降には、電力・天然ガス開発に次ぐ14.6%の予算配分がなされている。

これらをまとめると、1971年の独立当時のバングラデシュは、食糧生産と開発の基盤となるインフラストラクチャーが絶対的に不足していたことから、同国政府は「貧困撲滅」と「経済的自立」の重点開発目標のもと、農業と電力・天然ガス、運輸交通、洪水対策などのインフラストラクチャー整備に重点を置くとともに、国営企業による工業化を進めた。1980年代後半以降は、インフラストラクチャー整備に一貫して重点を置いてはいるものの、食糧自給率の向上及び工業開発における政府主導から民間主導への政策転換などを背景に、農業・工業から教育を中心とする社会セクターに開発の重点をシフトさせているといえるであろう。

2) ドナー援助の各セクターへの配分状況

ドナー援助とバングラデシュ政府の開発予算を比較すると、ドナーは1970年から1980年代半ばにかけて、農業よりも工業に援助の重点を置いていたという違いはあるが、その他はバングラデシュ政府の開発予算の動向にリンクしている。バングラデシュ政府の開発予算合計額とドナー援助合計額の各セクターへの配分割合は、開発予算に占めるドナー援助の割合が高いことを反映してほぼ一致している。また、このことは、バングラデシュ政府の開発政策の形成・実施におけるドナーの影響の大きさを表しているともいえるであろう。

3) 日本・JICAの援助の各セクターへの配分状況

我が国援助の配分割合とバングラデシュ政府の開発予算の配分割合を比較すると、我が国援助は、電



無償資金協力によって建設されたサイクロンシェルター。普段は学校として使用されている

力・ガス、運輸・交通、農業・農村開発、洪水対策には開発予算と同程度の比重をかけているが、工業開発にバングラデシュ政府の開発予算の3倍近い比重(バングラデシュ政府の開発予算7.4%、日本21.1%)をかけており、また教育・保健医療・上水などの社会セクターにはあまり比重をかけていないのが特徴である。これを年代別にみると、1970年代の終わりにはインフラストラクチャー整備(57.4%)及び農業(32%)が我が国援助の中心であったが、1980年代には工業の比重が高まり、1985年～1989年には援助の約半分を工業分野に集中している。その後、1990年代に入ると工業の比重は減少し、インフラストラクチャー整備に援助が特化している。1980年代は、バングラデシュ政府の開発予算、ドナー援助ともに、工業には10～15%の比重しか、かけておらず、しかもドナー援助は、1970年代に20%あった比重を落としているなかで、我が国だけが援助の約半分を工業に投入しているのは特異といえる。また、他の途上国に対する我が国援助のセクター配分割合と比較しても、バングラデシュにおける工業への援助は突出している。

JICAが関係する技術協力及び無償資金協力に限ってみると、農業・農村開発(39.7%、技術協力、無償資金協力ともに重点分野)の比重が飛び抜けて高く、運輸交通(18.7%、無償資金協力中心)、洪水対策(11.2%、技術協力、無償資金協力ともに重点分野)、人口・保健(8.7%、技術協力中心)、上水・住宅(7.0%、無償資金協力中心)には、バングラデシュ政府の開発予算と同程度の比重がかけられている。また、時系列的にみると、農業・農村開発は近年その比重を大幅に減少させており、運輸・交通、洪水

対策、人口・保健医療が比重を増加させている。

(2) JICAの協力方針の妥当性

本項では、上記の分析結果を踏まえ、バングラデシュの開発の最終目標である「貧困撲滅」及び「経済的自立」の効率的達成の観点から、バングラデシュ政府・ドナーによって行われてきた開発事業の重点セクター・重点課題の選定の妥当性を開発事業効果も確認しつつ検証し、その結果を評価軸として、JICAの重点セクター及び重点課題の選定の妥当性を検証する。

1) バングラデシュ政府・ドナーによる開発重点セクターの選定の妥当性

1971年の独立当時、パキスタン時代の西パキスタン偏重政策の影響でバングラデシュにおいて元来蓄積の少なかったインフラストラクチャーは、独立戦争で破壊されており、また、食糧需要は供給量を20%以上も上回り、国民は飢えている状況であった。また、毎年のように発生する洪水・サイクロンなどの大規模な災害は、開発の基礎条件をさらに悪化させた。このような事情から、バングラデシュ政府及びドナーは、開発への基礎条件整備を目的として、食糧自給とインフラストラクチャー整備、そして災害対策に予算を重点配分した。この政策は「貧困撲滅」と「経済的自立」を達成するうえで基盤となる課題に重点的に取り組むものであり、妥当なものであった。現在、バングラデシュにおける食糧生産量は増大し、食糧自給の達成に近づきつつある。また、インフラストラクチャー・災害対策についてもまだまだ不十分ではあるものの整備が進んできており、近年の安定しつつある経済成長の基礎となっている。

反面、経済的自立に向けて国営企業による工業化に予算を重点配分し、教育、人口・保健医療などの社会セクターに十分な措置を取ってこなかったことが、結果的に経済のダイナミックかつ持続的な成長への阻害要因を発生させることとなった。バングラデシュのような最貧国では民間資本の蓄積が少ないために、開発の第1段階において、本来は民活可能な分野においても政府が国営企業によるサービスの提供を担当することがやむを得ない場合がある。特に、「食糧自給」という最重点課題を達成するための肥料工場への投資など、経済社会開発に不可欠な基本材の生産を担当する国営企業への投資については、当時、妥当性は高かったと推測される。しかし

ながら、国営企業は、国内市場が小さいこと、往々にして政治に左右され市場メカニズムが適正に働かにくいことなどから、経営が非効率になりやすく、また、既得権者の抵抗等から経営改善も難しいため、経営赤字が国家財政に重く押し掛かることになる。さらに、国営企業の既得権益確保のため、市場への民間企業の参入を制限し、民間企業育成の大きな阻害要因となる傾向もある。そして、その傾向は、残念ながらバングラデシュにも当てはまった。一方、これまで十分な措置が取られてこなかった社会セクターの開発は立ち遅れ、保健医療水準、識字率は、南西アジア・中央アジア諸国と比較しても低く、経済社会開発を進めるうえでの大きな阻害要因となっている。

以上のことから、バングラデシュ政府が国家開発の初期段階において国営企業による工業化に重点を置いたことは、当初は妥当性を有していたが、その後、バングラデシュ政府による国営企業の経営の誤りによって国営企業の赤字が国家財政の重い負担となったことから、結果的に妥当性を失ったといわざるを得ない。また、この負担が社会セクターに十分な予算的措置を取れなかった原因の1つであるともいえる。バングラデシュの経済社会開発を遅々としたものにした原因として、独立時の開発の基礎条件の悪さ、1970～1980年代の石油危機による国際経済環境の変化、バングラデシュの政治的不安定性と政策の非連続性ととともに、1980年代まで続けられた「国営企業重視、社会セクター軽視」の政策の誤りが挙げられる。

1990年代に入り、構造調整を契機として、バングラデシュ政府は国営企業の民営化を含め、「民間資本主導による工業開発」へ本格的に政策を転換し、インフラストラクチャー整備についても民活を図るとともに、教育分野を中心に社会セクターに開発予算を重点配分した。これらは開発の最終目標である「貧困撲滅」及び「経済的自立」の効率的達成に向けて、限られた財源を有効配分するものであり、妥当な選択であると言える。その妥当性を示す一例が、1990年代に入ってからバングラデシュの安定した経済成長である。

2) 主要セクターにおける重点課題選定の妥当性

表16に、主要セクターにおけるバングラデシュ政府及びドナーによる開発事業動向の分析結果をも

とに推定した、開発の重点課題とセクターレベルでの開発効果を掲載する。

農業セクターでは、「農業振興(特に、食糧自給の達成)」と「農民の生計・生活向上に向けた農村開発」が中心的な重点課題となっており、その他の重点課題もこの中心課題の達成を支援するよう選定されている。国民の約80%が農村に居住し、その約半数が貧困層であるバングラデシュにおいては、貧困撲滅に向けてこれらの重点課題を選定したことは妥当であったと考える。

産業セクターでは、電気・ガスについては「電力供給量の拡大」、「配電地域の拡大」及び「天然ガスの利用」が、運輸交通では「国内交通ネットワークの構築」及び「海外との出入口の整備」が重点課題とされているが、これらの課題への取り組みは、経済的自立の基礎条件整備に向けて不可欠であり、重点課題の選定として妥当であった。また、運輸交通については、優先度の高い課題から順次、バングラデシュ政府とドナーとの密接な連携に基づいて開発事業が実施されており、実施の効率性の面からも妥当であったと思われる。工業については、1980年代までの「国営企業による工業化」及び1990年代の「民間投資の促進、輸出振興」の妥当性については既に述べたとおりである。1970年代の終わりから実施されている「小規模企業育成」については、経済的自立に向けての裾野産業の育成のみならず、貧困層の雇用創出にも有効であり、貧困撲滅の面からも妥当であった。

社会セクターでは、教育については「基礎教育」が中心的な重点課題となっており、なかでも1980年代半ば以降、「初等教育」に重点がかけられている。初等教育は既に述べたように貧困率の低減に対しても効果が大きく、また、産業開発・経済的自立に向けて労働市場に一定の質を保った労働力を供給するうえでも不可欠であることから、この選択は妥当であった。保健医療については、「家族計画」、「母子保健を中心とする予防・第1次医療」が重点課題とされている。この選定は、人口の急増という状況や主要死亡原因につながる疾病構造を踏まえたものであり、貧困撲滅はもとより経済的自立の観点からも妥当であった。

災害セクターでは、災害被害の最小化に向けた計画・対策が重点課題として選択されているが、その

妥当性については検討の余地がない。また、防災のための計画・対策はバングラデシュ政府とドナーとの間の連携・調整に基づいて実施されており、実施の効率性の面からも妥当であったといえる。

以上のとおり、主要セクター内におけるバングラデシュ政府及びドナーの重点課題の選定については、1980年代までの工業セクターを除いて、おおむね各セクターの開発段階に応じた選択がなされていることに加え、開発効果も発現していることから、「貧困撲滅」及び「経済的自立」の効率的達成の観点から妥当であったと思われる。

3) JICAの重点セクター及び重点課題の選定の妥当性

各ドナーの援助資源は限られており、また、各ドナーは開発事業の重点セクターのほか、自らの援助体制の長所・短所(無償資金協力・有償資金協力など援助形態の性格、専門家となる人材の有無、保有技術の比較優位性など)を考慮して、独自に重点課題とその実施手法を決めている。したがって、各ドナーの重点セクター・重点課題が開発事業の重点セクター・重点課題をすべて網羅することは少なく、また、個々の重点セクターに対する配分割合がバングラデシュ政府・ドナーの配分割合と同一、または高い整合性を有しなくとも、それをもって援助の妥当性が否定されるものではない。各ドナーは、開発事業の重点セクター・重点課題を踏まえつつ、自らの援助体制の長所を活かした援助を行えばよい。

これを前提として、バングラデシュにおけるJICAの重点セクター及び重点課題の選定の妥当性を検証すると、JICAは「農業・農村開発」を中心に「運輸・交通」、「洪水対策」を重点セクターとして援助を行っており、これらは開発事業の重点セクターと一致する。また、既に述べたように、貧困撲滅の観点から、農村部への支援が重要であることが明らかになっていることから、JICAが「農業・農村開発」に累計で援助総額の39.7%を投入し、最重点セクターとしてきたことの妥当性も確認されたといえる。

主要セクター内におけるJICAの重点課題についても、保健医療などにおいて、専門家となる人材の制約等から多少のずれはあるものの、開発事業の重点課題におおむね対応したものであり、開発事業による効果の発現状況から推定すれば、各主要セク

表 16 開発事業の重点課題・JICAの重点課題・主な開発事業効果

開発最終目標	セクター	予算・援助配分			開発事業の重点課題 (開発事業の重点課題であり、かつ、JICAの重点課題であるものには、を、JICAの重点課題でないものには、を付した)	JICAの重点課題と開発事業の重点課題との合致性	主要な開発事業効果	
		開発予算	ドナー全体	日本				JICA
貧困撲滅	農業	14.2	12.9	14.3	39.7	<p>開発事業の重点課題 (開発事業の重点課題であり、かつ、JICAの重点課題であるものには、を、JICAの重点課題でないものには、を付した)</p> <p>農業振興</p> <ul style="list-style-type: none"> 食糧自給 農産物多様化 農産物の輸出産品の強化 <p>生産性向上</p> <ul style="list-style-type: none"> 技術・普及 耕地拡大・灌漑 農業資材 <p>資金確保</p> <p>流通円滑化</p> <p>農村開発</p> <ul style="list-style-type: none"> 農業振興 農業以外の生計向上 生活向上 <p>技術普及</p> <ul style="list-style-type: none"> インフラストラクチャー 資金確保 	合致	・食糧穀物生産量(t) 10,181(1972) 19,398(1998)
	産業	22.7	25.9	19.6	1.2	<p>電気供給量の拡大</p> <p>配電地域の拡大</p> <p>天然ガスの活用</p>	<p>電力生産量(MKWh) 717(1971) 11,858(1996)</p> <p>天然ガスによる電力生産割合(%)43(1971) 84.5(1996)</p> <p>国民の電量アクセス率(%) 66(1982) 14.4(1991; 都市部62.7、農村部18.6)</p>	
	運輸・交通	17.5	17.8	19.4	18.7	<p>地方主要都市と首都圏、都市部と農村部を結ぶ道路を中心とした「国内交通ネットワークの構築」</p> <p>輸出入促進等に向けての「海外と出入り口(空港・港湾)整備」</p>	<p>道路延長(high type, km) 3,509(1972) 9,842(1995)</p> <p>輸送量(千t) 69,532(1975) 146,422(1995)</p>	
	工業	7.7	10.1	21.1	1.8	<p>1990前(政策変更前) 通産企業を中心とした肥料など開港に不可欠なものの輸入代替の促進</p> <p>1990後(政策変更後) 安価な労働力も含めてバンングラデッシュが比較優位を持つ資源を生かした輸出産品の生産・拡大、外国からの投資促進・輸出振興のための制度整備</p> <p>独立後一貫：小規模企業育成</p>	<p>工業セクター生産指数(1981 = 100)</p> <p>全体 217.4 衣料 20,507.1</p> <p>出稼物 882.9 陶磁器 631.1</p> <p>肥料 431.4 カラス 380.7</p>	
	通信	4.3	2.2	7.1	3.5			
	教育	7.4	5.9	0.6	1.9	<p>基礎教育の強化</p> <ul style="list-style-type: none"> 初等教育の強化 識字率の向上 <p>就学率向上</p> <ul style="list-style-type: none"> 中退率の減少 教育の質の向上 	<p>初等教育就学率(%) 73(1972) 102(1997、男子103、女子102)</p> <p>15才以上の識字率(%) 73.1(1975) 61.1(1997、男50.1、女72.6)</p>	
	人口・保健	6.7	8.2	2.9	8.7	<p>家族計画の強化</p> <p>母子保健を含めた予防医療・第1次保健医療体制の強化</p>	<p>人口増加率(%)22.6(1971-80)1.6(1991-98)</p> <p>出生時平均余命(年)44.9(1972) 58.1(1997、男58.1、女58.2)</p> <p>乳児死亡率(千人出生当たり)140(1972) 75(1997)</p> <p>妊婦死亡率(出産1万件当たり)700(1980) 400(1996)</p>	
	上水・住宅	5.8	4.6	2.7	7.0	<p>首都圏上水道整備</p> <p>地方都市上水道整備</p>	<p>安全な水へのアクセス人口(%)56.0(1975) 84.2(1993、農村部96.0(1995))</p>	
	災害(洪水・水資源)	11.8	10.9	8.8	11.2	<p>災害被害の最小化</p> <ul style="list-style-type: none"> 災害防止計画の立案 災害防止事業の実施 	合致	
	経済的自立					一部合致	<p>一部合致</p> <p>(JICAは左記課題にも取り組んでいるが、従来の重点課題は第2次・第3次医療体制整備である。)</p>	

ターにおけるJICAの協力の効果も現れていると考えられる。

以上から、教育分野により援助の比重をかけるべきであったとの反省は残るものの、JICAはバングラデシュにおいて、開発事業の重点セクターや自らの援助体制・形態の長所・短所を考慮しつつ、おおむね妥当な協力を行ってきており、JICAの援助はバングラデシュの開発に着実に寄与していると推定できる。

(3) プロジェクト評価

主要セクターの代表的プロジェクトに対して実施したプロジェクト評価の結果は、「JICAの技術協力及び無償資金協力で整備された施設・機材はよく活用されており、おおむね計画どおりの効果を発現している。反面、それらの施設・機材の維持管理及び老朽化による更新など、援助効果の持続発展性の面で問題を抱えている」と総括できる。

上記問題点を含め、援助効果が十分発現しないのは、主にバングラデシュ政府の予算不足による運営・維持管理・機材更新経費の不足や関連事業の遅延が原因であるが、JICA側の案件形成時の調査不足、維持管理のための技術・システムの移転不足などに起因する部分も少なからずある。

各プロジェクトの評価結果は以下のとおりである。

1) 農業普及計画

JICAの協力終了後15年以上が経過し、バングラデシュ側実施機関である中央農業普及技術研究所(CERDI)は、業務内容が研修事業に特化した組織に改編されており、現在、CERDIでは普及技術の開発を目的とした試験研究事業は行われていない。このため、本評価では、研修事業においてJICAの協力の効果が維持・継続しているかどうか判断することとした。CERDIでは、職員の人件費は安定的に確保されているものの、厳しい財政事情によって、CERDIの独自予算による研修事業の実施は極めて困難な状況にある。このためCERDIでは、JICAの協力によって整備された施設と蓄積されたノウハウに加え、他の関係機関の予算や最新の技術を持った人材を積極的に活用することにより、研修事業を継続している。

2) モデル農村開発計画

本プロジェクトでは、道路の改善・整備、グロースセンターの整備、灌漑排水施設の整備、小学校の



グロースセンターでは週2回市場が立つ。この日は市場のない日で、ジャガイモの選別を行っていた

建設、郡中央協同組合関連事業などが実施され、これらはいずれも効果をあげている。ただし、協同組合関連事業は、バングラデシュ政府からの支援及びJICA専門家や青年海外協力隊員の活動が続いている間は特に問題は発生しないと思われるが、JICAの協力終了後、バングラデシュ側が独力で組合の運営・維持管理を継続していくことができるかについては不安が残る。

3) 飲料水給水施設建設計画

本プロジェクトによって、安全で清潔な飲料水が供給され、プロジェクト対象地区の住民の健康向上に寄与している。女性の水汲み労働の軽減や住民の生活の質の向上という効果もみられる。建設された給水施設も、建設後時間がたっているため老朽化はしているが、維持管理はきちんと行われている。ただし、水道料金の未徴収や消費者へ供給する前の水の損失などの問題もある。

4) 農村婦人研修所設立計画

我が国無償資金協力によって建設された農村婦人研修所では、我が国のNGOであるオイスカが、農村女性に対して農村女性の生産活動、社会活動への参加の拡大を促す研修活動を実施している。その結果、バングラデシュ政府が本研修所の効果を認めて国内に同様の目的をもつ農村婦人研修所を3か所設置したことは、特筆すべき効果である。バングラデシュ政府からの支援は、財政面では十分とはいえないものの、研修所施設の改善や研修所職員の人数拡大等の面では支援が得られている。また、施設・機材の維持管理はオイスカによって適切になされている。

5) メグナ・メグナグムティ橋建設計画

本プロジェクトは、バングラデシュ側から非常に高い評価を得ている。橋の建設の是非やその影響を問う以前に、評価対象である2か所の橋梁はバングラデシュの交通インフラストラクチャーとして不可欠であるという認識が、バングラデシュ国民の間に非常に強い。2つの橋梁は現在も有効に利用されており、ダッカ～チッタゴン間の交通量も、計画策定時点での予測を上回る率で増加している。インフラストラクチャー整備への我が国の協力に対するバングラデシュ側の期待を高めたという意味でも、本プロジェクトは大きな影響を与えている。周辺地域の住民生活に対しても、ダッカへの民間バス路線の発達など、好影響を与えた。ただし、本プロジェクトのような大規模インフラストラクチャーの整備は、地価の上昇や土地利用の変化など、周辺に各種の影響を与えることから、今後は、それらの影響も十分考慮したうえで計画を検討・策定していくことが重要である。

6) ダッカ市雨水排水施設整備

本プロジェクトによるポンプ場、水門、排水路等の整備を通じ、ダッカ市民を悩ませ続けた冠水の被害は改善されている。整備された排水施設の位置、規模、時期ともに適切なものであり、市場の活性化及び保健衛生状態の改善など、経済的、社会的に大きな効果が現れている。バングラデシュ側による自立発展を促すために、バングラデシュ国内で調達不可能なものしかスペアパーツに含めなかったことも、適切であった。

7) 下水道網整備計画

本プロジェクトでは、下水を適切に処理することを目標として、下水処理場、ポンプ場、リフトステーションなどの整備が行われた。処理水のBOD(生物学的酸素要求量)とSS(浮遊固形物質)は、いずれも目標数値を上回る改善がみられ、プロジェクトの目標は達成されたといえることができる。BOD値が減少したことにより、処理水の放流先であるブリガンガ川の水質悪化防止にも貢献している。また、本プロジェクトの建設工事においては、貧困層を中心に雇用機会を与えるべく労働集約的な方法が取られており、貧困撲滅の観点からの配慮がなされていた。整備された施設はいずれも大きな問題もなく機能しているが、運営経費の確保が今後の課題と



下水道網整備計画で建設されたラグーン

なっている。また、下水処理場までの途中の管渠における管渠自体のひび割れやゴミなどの堆積による詰まりによって多量の漏水が発生したため、下水処理場への下水流入量が当初計画時の予測量の50～70%に留まっている。本プロジェクトの効果を十分に発現させるため、バングラデシュ側の責任事項である管渠の整備・清掃の適切な実施が求められる³⁾。

8) 多目的サイクロン・シェルター建設計画

バングラデシュの災害援助の歴史においては、災害の後にシェルター建設ラッシュがあり、その10年後に大きな災害に見舞われるという経験を幾度となく繰り返していた。このため、非災害時のシェルターの利用方法が重要な課題となっており、非災害時には学校として機能させるという本プロジェクトのコンセプトは妥当なものであった。また、施設の設計においても、窓を増やし自然光や自然換気を重視する等、維持管理におけるバングラデシュ側の負担が軽減されるような配慮がなされており、適切であった。サイクロンの被害を受けやすい高度危険地帯の住民約3万人の生命をサイクロン災害から守るといふ本プロジェクトの直接的な目標は、幸いなことに、本サイクロンシェルター完成後、現在までに大きなサイクロン災害がないため、正確な判断は下せない。しかし、安全で快適な教育の場を提供するという副次的な目標の達成度の観点からは、生徒の出席率が平均約20%上昇していること、さらに教師の出勤率も上昇していることから、十分に評価できる。ただし、本サイクロンシェルターは、教育施設として常時利用されているため、最低限の維持管理はなされていると思われるものの、災害時のシェルターとして機能させるための維持管理体制は整っ

ていないことから、今後、バングラデシュ側及び周辺住民の意識の高揚を図るとともに、住民の参加を得て災害時の避難誘導等の訓練プログラムを実施していく必要がある。

従来からバングラデシュ政府が指摘している我が国無償資金協力のコスト高の問題については、本サイクロンシェルターの事例では、主に日本の受注企業の管理費が高いことによって他の援助機関による施設よりコスト高となっているが、施設の質は相対的に高いことが確認された。また、資機材の現地調達が進められるなど、コスト低減への努力も明らかになった。

(4) 結論

以上から、国別事業評価の結論としては、これまでJICAはバングラデシュに対し、効率的な援助の実施に向けて努力を続けるとともに、援助形態の性格、専門家となる人材の有無、日本の技術の比較優位性など、自らの援助体制の長所・短所を考慮しつつ、重点課題・プロジェクトの選定、援助効果の発現の両面で、おおむね妥当性のある援助を行ってきており、JICAの技術協力及び、無償資金協力はバングラデシュの開発に着実に寄与していると判断できる。

今後は、協力効果の持続発展性の確保、案件形成・実施時からの貧困・ジェンダー課題への配慮、貧困層への開発効果を指向した協力の吟味等において、さらなる努力が必要と結論づけることができる。

7. 教訓・提言

(1) バングラデシュにおけるJICAの協力の方向性

バングラデシュの国家開発計画の重点課題は、時代とそれ以前の開発目標の達成度に応じて変化しているが、貧困撲滅や国民の基本ニーズの充足という目標は、開発計画の根底に流れ続けている。1997年から始まった第5次国家開発計画の主要目標も、所得水準の向上と基本ニーズの充足による貧困撲滅である。市場における政府の役割を見直し、民間セクターを活用した輸出主導で経済の高成長をめざす、というバングラデシュ政府の方針は明白である。そして、この経済活動の拡大による所得の高成長達成と並行して、開発の果実が広く貧困層に行き渡ることをめざした社会開発、貧困対策も行うこととしている。

この主要目標を達成するために、第5次国家開発計画において掲げられている主要課題は以下のとおりで



モデル農村開発計画では、協同組合に対して農村女性の生産性向上のための山羊貸出しなどの研修を行っている

ある。

- 1) 開発の遅れた地域や農村部により多くの開発資源を割り、比較優位をもった(労働集約的な)産業を開発し輸出向け生産を拡大させることによって、雇用増加及び生産性向上をめざすこと。
- 2) 食料自給達成と、高付加価値輸出農産物の多様化と増産。
- 3) 民間を中心とする経済成長に向けたインフラストラクチャーや他のサービスの充実。
- 4) 地方における生活水準の向上と地方の社会経済構造における平等性の確保をめざし、効率的な地方自治体を育て、地方レベルの開発プロジェクトの形成や施行を委ねることにより、地方分権を推し進めること。
- 5) 初等義務教育と職業訓練を中心とする人的資源開発。
- 6) 持続的開発に向けた環境保護と自然資源の最適利用率の達成。
- 7) ジェンダー格差の解消に向けて、女子教育や職業訓練に重点を置き、所得獲得のための女性の雇用機会を創出すること。

これらの重点課題は、これまでに指摘した開発課題を大体において網羅しており、現存する開発ニーズをよく捉えているといえる。したがってJICAとしては、世界銀行、アジア開発銀行など、他のドナーとの援助政策の整合性を図りながら、この国家開発計画に示された重点開発課題にも効率よく取り組んでいかねばならない。JICAには、特に貧困撲滅に関して、1)農村産業の振興、農村での識字教育、職業訓練を含んだ農村開発事業、2)農村の女性就労機会を増加させる

研修事業、3) 初等義務教育の徹底と教育の質向上をめざした技術援助、4) 都市部での成人識字教育や職業訓練、5) 衛生サービスへのアクセスの向上をめざした事業、6) 地方自治組織の強化事業、などの分野でNGOとの連携を進めるなどして、貧困層や貧困地域を狙い撃ちした事業への参画と質の向上が望まれる。さらに今後は、これらの貧困撲滅へのミクロ的な取り組みのほか、所得の持続的増加をめざして、マクロ経済政策に対する政策アドバイザーなどの専門家の派遣や、経済開発のソフト面でのノウハウ伝達をめざす技術協力も必要となろう。我が国は、輸出振興にかかわる製品の販売促進(商社業務)、貿易実務、貿易管理業務、中小企業金融、証券市場整備、運輸・通信・エネルギーセクターなどの民営化、成長と平等の両立のための制度・政策など、決して少なくない分野で高い専門性を有しており、欧米型よりも東アジア型の経済社会開発をめざしていると思われるバングラデシュの開発に対して寄与できる可能性は大きい。

(2) 協力案件の形成・実施の改善に係る教訓・提言

バングラデシュにおける協力効果発現に対する阻害要因として、協力内容とバングラデシュ側のニーズとの不一致、活動継続のための資金不足、ジェンダー配慮の不足、協力効果の発現促進に係る技術の移転不足、協力効果の発現促進の前提となる関連事業の支障、施設・機材の維持管理の問題(責任・組織、経費、技術)、機材更新のための予算不足、を挙げることができる。

これらの阻害要因を解消するためには、プロジェクト・サイクル・マネージメントの強化、住民参加、状況に応じた援助内容の再検討・調整、技術協力による無償資金協力へのフォロー、単独でも機能するプロジェクトの形成・実施、維持管理の容易な施設・機材の整備、ローカルコスト確保に対する支援(収入確保システムの包含、最低限のローカルコストの負担)、無償資金協力と円借款以外で開発調査結果の事業化は望めないこと、NGOとの連携の促進、が重要である。

(3) 貧困・ジェンダーの観点からのJICAの援助に関する教訓

JICAの協力は、女性の生産活動などへの参加を通じて、農村における貧困緩和に大きく貢献する可能性がある。さらに、女性や貧困層の生産資源へのアクセスや組織の意思決定への参加という課題に踏み込むこ

とによって、より本格的に世帯収入を向上させ、貧困緩和に貢献することが期待される。

バングラデシュにおける「開発と女性」の方針は、女性を特別の対象として分離してジェンダー分業に沿った内容の事業を行うものから、ジェンダー格差を是正してすべてのセクターの開発にジェンダーニーズを反映させることにより、女性のエンパワーメントを図る方向へと変化してきている。このようなバングラデシュ側のニーズに対応した協力を実現するには、従来実施してきた協力のなかにいかに社会ジェンダー配慮を組み込んでいくかが、まず着手すべき課題となる。

第一に、無償資金協力によるインフラストラクチャー整備においては、事前の計画策定段階から評価段階まで、女性や貧困層のニーズがそのプロジェクトの計画や活動に実際に反映されるようなシステムづくりが必要である。いうまでもなく、その必要性はJICAでも認識されており、実際に様々なマニュアル(地方道路整備のWIDチェックリスト、開発調査における社会・WID配慮団員のための手引き書など)が作成されている。しかし、これらの試みは比較的新しく、人員面での限界もあり、それらのマニュアルが必ずしも十分に活用されているとはいえないのが現状である。

第二に、協力を行う各セクターにおいて、何がジェンダー面での課題と認識されているのかをよく把握することである。1997年に取りまとめられた「National Action Plan for Women's Advancement」には、13のセクターについて、今後取り組むべきジェンダー課題の行動計画が示されており、参考にすることができるであろう。

バングラデシュにおけるJICAのWID関連の協力は、分野を問わず、女性だけを特定の対象とするプロジェクト(農村婦人研修所など)か、またはプロジェクト内で活動を女性と男性で分担するもの(モデル農村開発計画)である。バングラデシュでは現在も、「女性のための」と明示しない限り、女性が受益者となりにくい状況に変わりはなく、成人を対象としたプロジェクトでは男女混合の活動は現実的でない。したがって、JICAが取ってきたこれらのアプローチは、女性により多くの機会が与えられるという点で意義は大きく、今後も継続されるべきである。一方で、これらのアプローチがバングラデシュの女性の開発への参加領域を狭めてきたとも考えられる。仮に女性を対象と

した訓練の目的が女性の経済的自立や世帯収入の向上であるとすれば、生産技術の習得のみならず、生産に必要な資源や資本、経営手法、そして男性に独占されている農村市場への参入など、ジェンダー規範に触れる部分を視野に入れないと、実質的な効果は期待できない。開発計画の重点は、「ジェンダー格差の是正」へと移ってきている。したがって、女性対象のプロジェクトであっても、当該セクターにおける男女の資源や機会への不平等なアクセスの改善、すなわちジェンダー構造の改善を協力内容に含めていく必要がある。さらに、実際に雇用や収入の増加という効果を得るためには、農村インフラストラクチャーの整備ともうまく連携し、バランスを取りながら協力を実施していくことが重要であろう。

最後に、これまでのバングラデシュに対する援助方針において、ジェンダー規範や宗教・文化上の制約に十分配慮すべきということが必ずといってよいほど指摘されてきた。近年では、女性を支援するNGOの集会在イスラム原理主義者たちの妨害に遭うなどの事件も続発しており、この指摘の重要性は現在でも変わらない。一方で、都市における女性の雇用労働の激増、農村における女子就学率の向上、マイクロクレジットの浸透による女性の家庭外の経済社会活動の増加など、大きな変化が起きていることも事実である。女性の自由な外出が現在よりもはるかに困難であった時代に、グラミン銀行が「銀行に女性がやってくるのを待つのではなく、銀行が村に出向く」というアプローチを取って受け入れられたように、何が男女にとってジェンダー規範上の制約となっているか理解し、その制約を回避できるような代替案を積極的に模索していくことが必要であろう。



モデル農村開発計画で整備された道路。
ベビータクシーの発着場になっている

注1) DCI法、CBN法などの貧困指標の比較については、世界銀行「1998 Bangladesh Poverty Assessment」を参照

注2) 親が子供を学校に通わせる動機を与えるために、子供が小学校に出席すると小麦を与えるプログラム

注3) 1998年に実施された開発調査「北部ダッカ下水道整備計画」を踏まえ、JICAでは2000年5月、無償資金協力「北部ダッカ下水網緊急整備計画」の予備調査団を派遣した。バングラデシュにおける下水道の一層の整備及び管渠の整備、清掃を支援するための協力が、近々実施に移される予定である。