

第 2 章

バングラデシュ経済と開発援助

長田 満江

はじめに

バングラデシュが独立してから4半世紀が過ぎた。この間、海外からの経済協力もあって、運輸・通信、電力・ガス、港湾・空港などインフラストラクチャーの整備は緩慢ながら着実に進み、農業部門では灌漑面積が拡大、その耕地面積に占める比率は40.9%（1994/95年度）と、10年間に約倍増した。だが、東・東南アジア諸国でみられるような、経済のダイナミックな自立的発展にはほど遠く、1人当りのGDPも1995/96年度推計で265米ドルにすぎず、世界最貧国の水準から脱していない。

不安定な政治、効率の低い官僚制度、成長の核・東アジアから遠い地理的位置、多発する災害、アジアの途上国のなかでもきわめて厳しい初期条件、など理由は多様である。なかでも独立当時、人口の約80%が貧困線以下、そのうちの過半数が絶対的貧困線以下という圧倒的貧困、識字率が全国平均で約30%しかない教育水準の低さは、その後の経済発展を阻害する大きな要因となってきた。

独立以来、バングラデシュは国際機関および各国政府から多額のODAを受け、1970年代後半からは毎年10億ドルを超える有償・無償のODA資金を

供与されてきた。これら ODA 資金は政府開発資金の70%以上を占め、80年代には100%に達した年もみられるなど、バングラデシュの経済開発にとって決定的な役割を果たしている。しかし、それにもかかわらず、ODA がバングラデシュの国内投資率・貯蓄率を高め、経済を自立的発展の段階へと押し上げるにはいたっていない。

本章では、これまでの ODA の内容とそれらがバングラデシュ経済にどのような影響を与えたかを検討し、次いで今後の開発協力のあり方について、1996年に出された DAC の長期的開発戦略「21世紀に向けて：開発協力を通じた貢献」に則しながら、具体的に考えていきたい。

第1節 独立以来の対バングラデシュ開発協力

1. 開発協力資金額の推移

独立から1996年6月末までの25年間にバングラデシュが受け取った開発協力資金は306億3100万ドルに達した。このうち贈与は148億ドル（全体の48%）、借款は158億ドル（同52%）となっている。年度ごとの協力資金の流れをみると、表1にあるように、独立直後は贈与の比率が高かったが、85/86年度以降は借款の比率が高くなっている。これは欧米諸国の対バングラデシュ ODA が大部分贈与となると同時に資金供与額は横ばいあるいは減少する一方、世界銀行（以下、世銀）やアジア開発銀行など国際機関の有償資金供与が増加していったためである。

ODA 供与機関別の資金の流れは、表2にあるように、世銀が最大の資金供与機関で、二国間では、緊急食糧援助が増加した年を除き、1980年代以降は日本が最大の資金供与国となっている。85/86年度から93/94年度までの10年間の援助供与額をみた表3によれば、日本はこの間の援助供与額全体の17.4%を占めている。

協力資金は食糧援助、商品援助、プロジェクト援助に分けられ、独立直後は食糧援助、商品援助が過半数を占めていたが、1980年代に入ってからプロジェクト援助が中心となってきた。食糧援助が減少したのは、灌漑面積の拡大、化学肥料投与量の増加に伴い食糧生産量が増加、食糧輸入の必要量も

表1 開発資金供与額 (単位: 100万ドル)

	贈 与	借 款	合 計
1971/72	245	26	271
1972/73	486	65	551
1973/74	218	243	461
1974/75	375	526	901
1975/76	234	567	801
1976/77	256	279	535
1977/78	392	442	834
1978/79	505	528	1,033
1979/80	650	573	1,223
1980/81	593	554	1,147
1981/82	654	586	1,240
1982/83	587	590	1,177
1983/84	733	535	1,268
1984/85	700	569	1,269
1985/86	546	760	1,306
1986/87	661	934	1,595
1987/88	823	817	1,640
1988/89	672	996	1,668
1989/90	766	1,044	1,810
1990/91	831	901	1,732
1991/92	817	794	1,611
1992/93	818	857	1,675
1993/94	710	849	1,559
1994/95	890	849	1,739
1995/96	673	912	1,585
合 計	14,835(48.4)	15,796(51.6)	30,631

(注) かつこ内は総合計に対する比率。

(出所) Ministry of Finance, *Bangladesh Economic Review*, 1996.

表 2 主要国際機関・国別開発資金供与額
(1971年12月～94年6月30日)

(単位: 100万ドル)

	食糧援助	商品援助	プロジェクト援助	合 計	総合計に占める比率 (%)
DAC諸国					
オーストラリア	263	16	58	337	1.2
ベルギー	10	6	57	73	0.2
カナダ	853	367	456	1,676	6.1
デンマーク	13	130	305	448	1.6
フランス	48	34	353	435	1.9
ドイツ ¹⁾	104	493	476	1,073	3.9
イタリア	9	0	0	9	-
日本	371	2,080	1,433	3,884	14.2
オランダ	15	463	318	796	2.9
ノルウェー	11	175	242	428	1.6
スウェーデン	31	197	277	505	1.8
イギリス	59	429	480	968	3.5
アメリカ	1,603	586	779	2,968	10.8
国際機関					
A D B	0	575	2,243	2,818	10.3
I D A	0	2,012	2,865	4,877	17.8
I D B	0	165	57	222	0.8
I F A D	0	15	141	156	0.6
E U	518	154	148	820	3.0
UNICEF	23	27	256	306	1.1
UN System	983	134	357	1,474	5.4
OPEC諸国					
O P E C	0	15	141	156	0.6
クウェート	1	0	140	141	0.5
サウジアラビア	111	315	318	744	2.7
U A E	5	61	49	115	0.4
その他					
中国	11	11	96	118	0.4
ロシア(旧ソ連)	50	49	295	394	1.4
インド	113	129	125	367	1.3
パキスタン	27	7	22	56	0.2
総合計 ²⁾	5,238	8,880	13,269	27,387	100.0

(注) 1) 西ドイツ。

2) すべての総合計。

(出所) Ministry of Finance, *Flow of External Resources into Bangladesh*, 1993.
Ministry of Planning, *Memorandum for the Bangladesh Aid Group*, 1993/
94および1995/96.

表3 主要国・機関の開発援助
(1985年7月～94年6月)

(単位: 100万ドル)

	1985/86~ 88/89	1989/ 90	1990/ 91	1991/ 92	1992/ 93	1993/ 94	合 計	(%)
DAC諸国								
日 本	1,127	355	347	153	264	294	2,520	17.4
ア メ リ カ	466	100	102	139	69	108	984	6.8
カ ナ ダ	390	103	113	61	94	32	793	5.5
ド イ ツ	213	50	55	84	61	32	495	3.4
イ ギ リ ス	169	52	55	59	53	40	428	2.9
オ ラ ン ダ	192	43	28	25	49	40	377	2.6
オーストラリア	29	8	8	8	7	3	63	0.4
国際機関								
I D A	1,229	402	334	240	329	379	2,913	20.1
A D B	803	274	284	420	269	307	2,357	16.2
E U	169	47	53	29	48	54	400	2.8
U N 全 体	360	82	77	141	86	56	802	5.5
総 合 計*	6,214	1,749	1,713	1,607	1,679	1,560	14,522	100.0

(注) *援助額の合計(その他を含む)。

(出所) BBS, *Statistical Yearbook of Bangladesh*, 1995.

100～120万トン程度で、大規模な洪水や干魃などの災害に見舞われた年を除き、食糧援助の必要性が小さくなったためである。商品援助については、80年代後半、世銀が商品援助を部門別構造調整借款に転換、バングラデシュ政府が特定部門の構造調整に関する諸条件を一定期間内に満たさないかぎりデイスバースしないとしたため、実際の商品援助の供与額が減少に転じることとなったのである。代わってプロジェクト援助が増加、90年代ではその比率は65%となっている。

2. プロジェクト援助の部門別配分

表4は独立以来1991/92年度までのプロジェクト援助の部門別配分を示したものである。電力・ガス、運輸・通信などインフラストラクチャー関連へ

表4 プロジェクト援助の部門別配分 (単位: 100万ドル)

	1971~ 79/80	1980/81 ~84/85	1985/86 ~89/90	1990/91 ~91/92	合 計	(%)
農業・農村開発	284	659	1,041	548	2,532	22.9
電力・ガス	323	789	1,318	458	2,888	26.0
運輸・通信	449	441	649	390	1,929	17.3
製造業	365	303	642	159	1,469	13.2
教育・文化	47	76	230	105	458	4.1
保健・家族計画	116	157	303	159	735	6.6
労働・訓練	5	5	-	-	10	-
行政・社会サービス	18	7	23	18	66	0.6
都市開発	47	66	166	100	379	3.4
その他	26	-	-	-	26	0.2
N G O ・ 民間	69	261	204	103	637	5.7
合 計	1,749	2,764	4,576	2,040	11,129	100.0

(注) 農業部門には洪水対策・水資源開発も含む。

(出所) Ministry of Finance, *Flow of External Resources into Bangladesh*, 1993.

の資金配分が全体の43.3%を占めている。これに農業部門のうちの洪水対策・水資源開発といった農業インフラを加えると、インフラ関連への資金配分は55%となる。

東パキスタン時代、バングラデシュのインフラ整備はほとんど手をつけられてこなかったし、そのうえ独立戦争でも大きな被害を受けており、なによりもインフラ整備が重視されたのである。これまで数次にわたって実施されてきたバングラデシュの開発計画でも政府公共投資の資金配分はインフラ整備に重点が置かれている。

しかし、こうしたハード面の整備が、それを利用する上で必要なソフト面での整備を伴わないならば、十分な効果は得られない。建設しさえすればその利用にむずかしいソフトを必要とせずに大きな経済効果を期待できる道路や橋でさえ、メンテナンスというソフトがなければやがて経済効率の悪いものになっていく。電力、ガス、港湾、空港、通信などの分野では、それらを使いこなすために、さまざまな、時には非常に高度なソフトを必要とする。

こうしたソフト面の整備、そしてこれらソフトを担う人材の育成もまた、インフラ整備には欠かせないのであり、今後はプロジェクト援助の部門別配分において、こうした面についても考えていく必要がある。

プロジェクト援助の部門別配分で注目すべき点は、1980年代に入って、NGOなど民間団体への資金配分が増えていることである。バングラデシュへの援助効率を高めるために、USAIDなどを中心にNGOの活用がはかられたのである。独立戦争、大規模災害、貧困などに取り組むため、バングラデシュには海外から多くのNGOがかけつけ、国内にもたくさんのNGOが生まれている。これらNGOは災害救助や復興、貧困の軽減などに向けて、直接ターゲットとなる人々にアプローチしている。こうしたNGOの活用は、先にふれたソフトを担う人材の育成という面からも、いっそう重視される必要がある。

3. 開発協力資金とバングラデシュ政府財政

バングラデシュの経済発展にとって、開発協力資金が死活的な重要性をもっていることはすでにふれた。このことはバングラデシュの財政のなかで開発協力資金が果たしている役割をみれば明らかである。

バングラデシュの財政構造は、基本的に一般会計、資本金会計、開発資金会計からなり、このうち開発資金会計の資金源は一般会計および資本金会計の余剰金（国内資金）と外国援助からなっている。独立以来、バングラデシュはその開発資金の80%以上を外国援助資金に依存してきた。貧困家計が過半数を占め、さらに徴税機構が弱く、したがってタックスネットが狭いうえ脱税も広範囲に行われているため税収は上がらず、一方、歳出は軍事費、公務員給与、食糧その他の補助金支出、国営企業の赤字補填などで年々増加、開発資金の調達ができなかったためである。ついに1988/89年度と89/90年度には一般会計そのものが赤字となるという異常事態となり、これがIMFの構造調整政策を受け入れる背景となった。

表 5 予算概要

(単位: 億タカ)

	1989/ 90	(%)	1990/ 91	1991/ 92	1992/ 93	1993/ 94	1994/ 95 ¹⁾	(%)
歳 入	652	100	818	972	1,132	1,228	1,364	100
税 収	557	85	680	782	910	976	1,048	77
税 外 収 入	95	15	138	190	222	252	316	23
歳 出	668	102	727	784	864	921	1,000	73
給 与 ・ サ ー ビ ス	390	60	386	484	609	632	701	51
移 転 支 出 ²⁾	249	38	312	270	227	246	253	19
そ の 他	29	4	29	30	28	43	46	3
一般会計余剰	-16	-2	91	188	268	307	364	27
開 発 支 出	529	100	529	602	654	898	1,030	100
開発資金調達	458	87	574	715	812	914	1,030	100
国 内 資 金	16	3	89	212	282	340	431	42
一 般 会 計 余 剰	-16	-3	91	189	268	307	364	35
資本収支(ネット) ³⁾	32	6	-2	23	14	33	67	7
外 国 援 助(ネット)	442	84	485	503	530	574	599	58
開発収支バランス	-71	-13	45	113	158	16	0	-

(注) 1) 当初予算。その他は改正予算。

2) 利子支払いおよび各種補助金。

3) 資本収支および国営企業の社債・株式収入など。

(出所) BBS, *Statistical Yearbook of Bangladesh*, 1995.Ministry of Finance, *Bangladesh Economic Review*, 1996.

1991年に政権が変わり、新政権は構造調整政策に従ってマクロ経済の均衡に取り組むことになった。付加価値税の導入による税収の増加、歳出の抑制などの結果、表5にあるように、開発支出のうち外国援助の占める割合は1991/92年度の84%から93/94年度には64%まで低下、94/95年度予算ではさらにこれを58%まで下げることにしている。

一般会計歳出の抑制は労働者の賃金水準を抑え、補助金を削減することで生産活動にも影響を与えざるをえない。こうした政策がもたらす総需要抑制効果でたしかにマクロ経済の不均衡は大きく改善された。しかし個人消費、

表6 年次開発プロジェクト (ADP) 実績 (単位: 億タカ)

	1989/90	1990/91	1991/92	1992/93	1993/94	1994/95	(%)
農 業	45	53	51	44	44	43	4.5
洪水対策と水資源	103	78	77	98	92	130	13.5
農 村 開 発	11	24	37	58	50	68	7.1
電 力 ・ ガ ス	135	119	155	244	264	212	22.1
運 輸 ・ 通 信	105	99	152	101	250	253	26.3
製 造 業	58	92	42	26	18	19	2.0
教 育 ・ 訓 練	28	11	15	7	71	99	10.3
保健・家族計画	26	32	39	59	81	95	9.9
都 市 計 画	17	17	29	12	24	27	2.8
そ の 他	1	4	5	5	4	15	1.5
合 計	529	529	602	654	898	961	100

(出所) BBS, *Statistical Yearbook of Bangladesh*, 1995.Ministry of Finance, *Bangladesh Economic Review*, 1996.

民間投資は伸び悩み、国民の不満は高まっていった。1995年から96年にかけての反政府運動の高まりは、与党の無策や対応の誤りによるところ大だが、同時にこうした国民の不満が背景にあったといえよう。

1996年6月に誕生した現政権は、選挙公約で農業補助金の拡大を掲げ、また国営企業の民営化とそれに伴う労働者の解雇にこれまで消極的な態度をとってきており、今後も開発支出の外国援助依存を低下させることができるかどうか、疑問なしとしない。

表6は、近年の開発支出の部門別資金配分である。プロジェクト援助の場合と同様、インフラ部門への資金配分が大きいが、特に1993/94年度を境に教育、保健衛生、家族計画などといった社会開発部門への資金配分が急増していることは注目すべきであろう。

4. 国内貯蓄と外国援助

1980年代のバングラデシュの経済成長率をみると、大洪水に見舞われて成

表 7 経済成長率, 投資・貯蓄率

(%)

	1980/81~ 84/85	1985/86~ 89/90	1990/91	1991/92	1992/93	1993/94	1994/95	1995/96
経済成長率	4.5	4.1	3.4	4.2	4.5	4.2	4.4	5.3
投資率	-	12.7	11.5	12.1	14.3	15.4	16.6	17.0
政府		6.4	5.7	5.5	6.4	7.6	7.2	6.3
民間		6.3	5.8	6.6	7.9	7.8	9.4	10.7
国内貯蓄率	-	3.0	4.1	5.8	7.0	7.5	8.2	9.7
国民貯蓄率*	-	6.3	7.3	9.6	10.5	12.2	13.0	12.1

(注) * 国内貯蓄 + Net Factor Income from Abroad.

(出所) BBS, *Statistical Yearbook of Bangladesh*, 1995.BBS, *Monthly Statistical Bulletin*, Sept. 1996.

長率が低下した87/88, 88/89年度を除き, ほぼ4~5%と比較的安定的に推移し, この傾向は90年代に入っても変わっていない。

こうした比較的安定的な成長率を達成できたのは, 表7にあるように, 1980年代をとおして国内投資率がGDPの12%前後に保たれてきたためであった。しかし, 国内投資率に対応する国内貯蓄率は, この間GDPの3~4%と, こちらも大きく変化せず, 低位のままである。国内貯蓄率は90年代に入って増加傾向を示し, 95/96年度には7.48%に達したと推計されているが, それでもバングラデシュの国内貯蓄率は, 東南アジア諸国はもちろんのこと, インドなどと比べても低いのである。こうした低い国内貯蓄をこれまでは外国援助が補ってきた。だが, いつまでも外国援助に依存することはできない。といって短期間に国内貯蓄率を一挙に高めることは現実には不可能であろう。

バングラデシュの国内貯蓄率が低い理由としては, 当面の問題として徴税機構が弱いため税収が上がらず, また実質預金金利が低いために預金確保が困難なことなどがあげられるが, 基本的には貧困の問題であり, この問題に長期的にどう取り組むかが問われることになる。

第2節 DACの開発ビジョン

1980年代に入って、IMF・世銀を中心にマーケットメカニズムを重視する開発戦略の主張がなされてきた。しかし、90年代後半の今、マーケットメカニズムの必要性を認めつつも、それを補完する開発戦略が模索されているように思われる。マーケットメカニズムだけで貧困をなくすることができるほど、問題は単純ではないことに多くの人が気がついたのである。その一つの表れが96年5月に出されたDACの開発ビジョンとみることができよう。ここではそのDACの開発ビジョンを要約し、これらの面から日本の開発協力のあり方について、DACがどのように評価しているかを検討したい。

1. 長期開発戦略と具体的目標

「21世紀に向けて：開発協力を通じた貢献」と題されたDACの開発ビジョンは、世界人口が2015年には現在の55億人から75億人に増加することが予想され、環境破壊と資源の減少がかつてない規模で進展する一方、経済の相互依存関係が急速に強まり、途上国の将来がこれまで以上に先進国の将来と密接に結びついている現在、21世紀の人類の安全と幸福のためには、新たな開発協力戦略が必要になっている、との認識に立ってまとめられたものである。

この開発ビジョンでは、21世紀の課題に対する新たな戦略として、第1に開発における途上国の主体性（オーナーシップ）をこれまで以上に重視する必要性をあげている。外部のパートナーは、途上国が「個々の国の条件と決意に応じ、より人間中心的で、かつ参加型の持続可能な開発に必要な諸条件を整える」ための能力の強化を支援する役割を果たすにすぎない。

第2の戦略として、効果的なパートナーシップに向けての役割分担を明確にする必要性をあげている。ここでは共同で責任を負う分野、途上国の責任

分野、外部パートナーの責任分野が示されている。それらの内容は、直接開発にかかわる問題だけではなく、紛争の危険性を最小限にする政策、腐敗や不法な慣行を防止する活動、信頼できる政府と法の支配の促進といった、政治的、社会的問題についての取組みもかかげられている。

第3は、援助の改善に関する戦略で、ここでは途上国自身が策定する独自の開発戦略を強化すること、公的開発資金の供与と民間投資が行われるような基礎的条件を整備すること、途上国の開発戦略にそった援助国間の調整を行うこと、モニタリングと評価の実施、すでに途上国を卒業した国々を巻き込んだ協力の裾野の拡大、の5点をかがげている。

第4は、開発に関連するすべての先進国の政策が開発の目的と一致するように、先進国が政策の整合性をはかる必要性についてで、これは先進国と途上国との相互補完関係が強まっている現在、不可欠であるとしている。

これらの開発戦略に基づき、DACはそのビジョンを明確にするため、以下のような具体的目標をかかげている。

(1)経済的福祉：極端な貧困状態におかれた人々の比率を2015年までに少なくとも半減させる。

(2)社会開発：初等教育、男女平等、基礎保健医療の分野における目標の設定。

初等教育：2015年までにすべての国で初等教育を普及。

男女平等：2005年までに初等・中等教育における男女格差を解消、女性の地位の向上（エンパワーメント）を推進する。

乳幼児死亡率：2015年までに乳幼児死亡率を1990年の水準の3分の1に低下させる。また同じ期間中に妊産婦死亡率を4分の1にする。

保健医療サービス：2015年までのできるだけ早い時期に、基礎保健システムをとおして性と生殖に関する保健医療サービスを受けられるようにする。

(3)環境問題：2005年までにすべての国が持続可能な開発のための国家戦

略を策定する。それによって、2015年までに、現在の環境資源の減少傾向が世界的な基準および国別基準の双方に照らして効果的に改善されるようにする。

2. DAC の対日援助審査内容

1995年11月に行われた DAC の対日援助審査では、日本の政府開発援助 (ODA) が量的にも、質的にも転換期にきていると指摘している。量的には、今や世界最大の援助国となった日本だが、財政赤字や社会の高齢化など多くの国内課題をかかえ、国民の ODA に対する支持が低下傾向にある現在、今後ともこれまでのような伸びを持続できるかどうかの問題である。質的には、日本はインフラを重視する従来からの姿勢を維持しつつ、環境、人口、エイズといった地球的規模の問題、また社会部門や人材育成、機構づくりなど「ソフト」部門における援助を拡大しつつあるのだが、日本の開発協力プログラムに従事する人員が DAC 加盟国のなかでも最少グループに属し、人材集約的な社会開発や参加型の援助活動を拡大していく上で人材不足になっているという問題である。

ODA は日本の外交政策の中心的な柱であると同時に、日本の ODA は DAC 加盟国全体の援助の23%を占めるなど援助に関して世界のリーダーとして期待されている。こうしたなかで、日本は現在直面している ODA の転換期を前向きに乗り越えることが必要であろう。このことは、途上国にとってのみならず、世界経済の相互補完関係を強めることで最も大きな利益を受ける日本にとっても、避けては通れない道である。

日本政府が取り組まなくてはならない問題として、DAC 対日援助審査は次の点をあげている。

- (1) 国民の ODA に対する支持を確保するため、NGO およびその他の組織と協力して、開発教育を推進すること。
- (2) 「ソフト」部門に対する援助の増加を継続するとともに、それに必要な

人材を育成すること。人材は要員の数だけではなく、その技能と専門性の強化も必要で、これは特に途上国の女性支援 (WID)、人口、参加型開発、および社会部門などの横断的分野において重要である。

- (3)ODA 体制を、従来の中央集権型システムから、現場の権限を強化する分権化をはかる。
- (4)技術協力計画などでも重点と整合性をもつよう、国別援助計画を改善。
- (5)国際的な政策協調の推進。
- (6)南南協力や新興援助国の育成援助
- (7)ODA における NGO の活用をいっそう強化するとともに、NGO の法人格取得を促進。

第3節 DAC 目標とバングラデシュへの協力

すでにみてきたように、DAC はその開発ビジョンのなかで、貧困の軽減、社会開発、環境問題について、具体的な目標を設定している。このことは、今後の DAC の開発協力がこれらの分野をいっそう重視したものになっていくことを意味しよう。世界最貧国の一つであるバングラデシュに対する DAC 加盟の先進国や国際機関の開発協力も同じような方向でなされることになる。

もちろん、これまでもバングラデシュの教育、保健、人口・家族計画など社会開発や環境保全、貧困問題を対象とする協力はなされてきた。しかし、表4でプロジェクト援助の資金配分をみてきたように、協力資金の約3分の2は各種インフラストラクチャーの整備に配分され、社会開発分野などへの資金配分は11%程度にすぎない。

その理由としては、第1に、独立当時の状況からして、インフラストラクチャーや食糧など経済発展の初期条件整備や緊急性が高い分野を最優先せざるをえなかったことがあげられる。第2に、世銀、アジア開発銀行といった

主要な援助機関の協力資金はすべて借款であり、最大の援助国である日本の協力も借款の比率が高かったため、社会開発分野はプロジェクト援助の対象になり難かったことである。第3に、バングラデシュ政府の援助吸収能力が低く、インフラ整備や工業プロジェクトなど、事業の内容が建設や機械の設置という「ハード」が中心となる分野はともかく、社会開発などのように施設や設備をどう使いこなすかという「ソフト」が重要な分野では援助を有効に利用できなかったことがあげられる。第4に、援助機関・国側の問題として、「ソフト」も含めた協力をするために必要な人材が少なく、ノウハウも蓄積されていない点をあげることができる。ただし、近年ではそれを補うために、バングラデシュ政府も援助側も内外の NGO に協力を求めるようになってきている。

今後 DAC の開発協力は、こうした「ソフト」の役割が大きい分野を対象とすることになる。以下では協力を効果的に実施するためには何が必要なのか、現在実施されているプロジェクトの検討をとおして考えてみたい。

1. 貧困の軽減に関するプロジェクト

(1) 貧困の現状

バングラデシュの貧困の現状をみると、表8にあるように、1991/92年度で貧困線（1人1日当り2122キロカロリー摂取するのに必要な所得水準）以下の人口比率は47%、最貧困線（1人1日当り1805キロカロリー摂取するのに必要な所得水準）以下の人口比率は28%であった。

独立直後の1973/74年度から91/92年度までを時系列でみると、貧困線以下の人口比率は83%から半数近くまで低下、最貧困線以下の人口比率も48%から20ポイント減少しており、独立後のバングラデシュ経済が緩慢ではあるにしても発展してきたことを示している。とはいえ、91/92年度でさえ、人口の約半分は貧困線以下、3割は基礎代謝すれすれの栄養しか摂取できない最貧困線以下という数字は、貧困問題に対するこれまでの政府の取組みに疑問

表 8 貧困線以下の人口比率

(%)

		1973/74	1981/82	1985/86	1988/89	1991/92 ¹⁾
貧 困 線 以 下 ²⁾	全国	83	74	57	48	48
	都市	81	66	56	48	47
	農村	92	73	52	48	47
最貧困線以下 ³⁾	全国	44	52	22	30	28
	都市	29	31	19	21	26
	農村	48	50	22	28	28

(注) 1) 暫定数字。

2) 貧困線とは、1人1日の摂取カロリー数が2,122k.calの所得水準。

3) 最貧困線とは、同1,805k.cal.の所得水準。

(出所) BBS, *Household Expenditure Survey*, 各年度版。表 9 土地なし農家¹⁾の所得と年増加率

(単位: タカ, %)

所得の種類	農 家 平 均 所 得 (タカ/年)		農 家 所 得 構 成 比 (%)		年平均増加率 ²⁾ (%)
	1989/90	1994	1989/90	1994	(1994年価格による)
農 業	8,387	12,408	43.4	42.0	1.9
作 物	2,603	3,884	13.5	13.1	2.1
非 作 物	2,188	3,957	11.3	13.4	6.6
賃 金	3,596	4,567	18.7	15.5	-1.5
非 農 業	10,920	17,169	56.6	58.0	3.9
サ ー ビ ス	4,170	6,990	21.6	23.6	4.8
商 業	3,430	5,324	17.8	18.0	3.0
そ の 他	3,320	4,855	17.2	16.4	3.6
所得合計	19,307	29,577	100.0	100.0	2.7
平均家族数(人)	5.35	5.09	-	-	-1.1
1人当り所得	3,609	5,811	-	-	3.8

(注) 1) まったく土地を持たない農家のほか、0.5エーカー以下の土地しか持たない農家も含む。

2) 1989/90年度から1994年までの年平均値。

(出所) BIDS, *Dynamics of Rural Poverty in Bangladesh, 1987-1994* (Final Report).

を投げかけている。開発資金の部門別配分に問題があったのか、政策の選択に誤りがあったのか、プロジェクト実施上の問題か、あるいはそれらすべてに問題があったのか。

この点について、1989年から94年にかけて行われたバングラデシュ開発問題研究所(BIDS)の農村貧困調査報告書が一つのヒントを与えている。それによると、87年から94年の間に、貧困線以下の農家比率は57.5%から51.7%に、最貧困線以下の農家比率は25.8%から22.5%に減少したが、こうした変化をもたらした要因は、農業部門における変化によるというよりも、非農業部門、すなわち、サービス、商業、輸送業、農産物加工や家内工業などが発展し、これらの分野への雇用機会が増えたためであった。貧困農家が大部分を占める土地なし農家の所得構成と所得の年増加率をみると、表9に示されるように、農家所得のうち非農業部門からの所得比率が89/90年度の55.2%から94年の58%へと増加し、この間の農家所得の年平均実質増加率も非農業部門のほうが農業部門に比べはるかに高くなっている。

BIDSの調査では、貧困農家と教育、農村インフラとの関係についての調査も行い、世帯主が女性で、また世帯主の教育水準が低いほど貧困農家の比率が高く、道路や電気へのアクセスがない（つまり農村インフラの整備ができていない所に住む）農家ほど貧困農家の比率が高いことを確認している（表10、

表10 世帯主の教育水準別貧困農家比率 (%)

		教 育 水 準					世帯主の性	
		文 盲	小学校	中学校	高 校	カレッジ以上	女性	男性
最貧困農家	1987	30	25	23	15	13	-	-
	1989/90	40	37	16	9	7	58	30
	1994	32	17	11	9	0	37	22
最貧困および貧困農家	1987	61	65	54	43	43	-	-
	1989/90	69	47	46	42	21	73	60
	1994	66	22	33	10	12	63	51

(出所) BIDS, *Dynamics of Rural Poverty in Bangladesh, 1987-1994* (Final Report).

表11 農村インフラ整備状況別貧困農家比率

(%)

		道路・電気への アクセスあり	道路へのアクセ スはあるが電化 されていない	道路・電気への アクセスなし
最 貧 困 農 家	1989/90	17.5	24.2	24.8
	1994	23.1	34.3	33.2
最貧困および 貧困農家	1989/90	44.1	51.1	57.2
	1994	52.8	60.1	63.0

(出所) BIDS, *Dynamics of Rural Poverty in Bangladesh, 1987-1994* (Final Report).

表11参照)。

これらの調査から言えることは、農村における貧困の軽減のためには、貧困農家の人々が非農業分野で、自営業を含め雇用機会を見い出せるようにする必要があるということであろう。その条件としては、貧困農家の人々への教育の普及と職業訓練、農村インフラの整備、農村金融の充実などが必要となる。

こうした点から考えるならば、貧困問題に対する政府の取組みは、方向としては外れてはいないが、その内容、実施体制など十分な広がりをもたず、また開発資金の配分においても、少なくとも1980年代までをみるかぎり、その重要性が考慮されてきたとはいえないように思われる。

政府に代わって貧しい人々への小規模農村金融（マイクロ・クレジット）を始めたのはグラミン・バンクであり、その後主要な NGO が同様のマイクロ・クレジットを実施、1997年からは世銀の資金をもとに、多くの中小の NGO もマイクロ・クレジットの提供を始めている。これらのうちマイクロ・クレジット供与額の約8割を提供するグラミン・バンクについて、その内容を概観した上で、貧困問題への今後の開発協力のあり方について考えたい。

(2) グラミン・バンクの試み

グラミン・バンクは当初小規模なパイロット・プロジェクトとして出発したが、1983年にグラミン銀行法が制定され、法人格をもつ銀行として正式に

発足した。設立の目的は貧困の解消におかれ、土地所有規模が0.5エーカー以下、あるいはそれと同等以下の資産しかない貧困家計をターゲット・グループとして、無担保でマイクロ・クレジットを貸し付けることを業務としている。クレジットの希望者はほぼ同等の経済状態にある5人で一つのグループを形成、銀行が認める生産活動を行うことを条件に資金を借りる。貸付期間は通常1年で、返済は毎週行われる。このほか毎週1タカの預金が義務づけられている。金利は現在20%だが、借入金額の5%をグループ預金（グループ・タックスと呼ばれ、返金されない）として初めに差し引かれるため、実質金利は20%よりも高くなる。5人のメンバーは返済について銀行に共同責任を負うことになっているため、メンバーの1人が返済ができないと、他の4人が返済の義務を負う。

メンバー5人で一つのグループを作り、6～8グループで一つのセンターを形成、50～60のセンターを一つの支店がカバーしている。センターは毎週一度、全メンバーによる集会を開かなければならない。このときに支店の職員が参加、返済事務を行う（貸付けは支店で実施する）。したがって、銀行は支店に多くの職員をはりつけなければならない、サービスは濃厚だが貸付けコストは当然高くならざるを得ない。

グラミン・バンクは発足当時、支店を全国に展開してすべての村にサービスを提供する意向であった。そのため各地に支店を開設、メンバー数、貸出し金額ともに急増させていった。1996年7月現在、支店数は1056で全国約6万カ村のうち60%をカバーしている。センター数は6万2000、メンバー数は約206万人（うち女性が94%）、貸出し延べ総額は約677億タカ（18億ドル）に達している。メンバー数は農村の貧困農家総数の23%、最貧困農家総数の約40%にあたる。

しかし、1990年代に入って、グラミン・バンクは銀行のサステナビリティをより重視する方向に転じ、全国すべての村にその活動を拡大するのではなく、現在活動している地域のメンバーを対象にそのサービスを多様化しているように見える。したがって、たとえメンバーが豊かになり、グラミン・

バンクのターゲット・グループの条件にあてはまらなくなっても「卒業」とはせず、クレジットの対象者として扱うことになる。銀行の存続が貧困の軽減にとってなによりも重要である以上、その存続のために豊かなメンバーの存在が必要ならば、それが少数であり、また彼らへのクレジット供与が貧しい農家へのクレジット供与を脅かさないかぎり、正当化されるということであろうか。たしかにサステナビリティは重要だが、グラミン・バンクのサービスを受けられない多くの貧困家計の存在を考えれば、地域と対象家計を限定し、豊かになったメンバーもかかえこんでいくという現在の方針には疑問が残る。

グラミン・バンクが貧困家計に与えたインパクトは決して小さくはない。マイクロ・クレジットを生産目的に使用することによって貧困家計の所得水準は上がり、栄養の改善、子供の就学率の向上、家族計画の普及、女性の地位の向上などが指摘されている。もちろん、マイクロ・クレジットだけで貧困問題が解決されるものではないが、貧困軽減の一つの条件を作りだしたことは確かであろう。

グラミン・バンクには多くの国際機関・外国政府が協力資金を提供している。貧困の軽減を目的としたこのプロジェクトが、いくつかの問題をかかえながらも、高く評価される結果を出し得た要因は、グラミン・バンクというしっかりした組織があり、そこが資金利用の人材と「ソフト」を蓄積していたためである。このことは今後の開発資金協力のあり方についての重要なポイントと思われる。

2. 社会開発に関するプロジェクト

社会開発の範囲は非常に広いが、ここでは教育を取り上げたい。

教育の分野についても、これまで多くの国際機関・外国政府が協力資金を提供してきた。また多くの NGO も初等教育を中心に積極的に取り組んでいる。なかでも注目される協力プロジェクトとして、以下の三つをあげるこ

ができよう。

(1) 世界銀行

初等教育の普及を目的に、世銀は1980年から資金協力を始め、イギリス、北欧諸国、ADBなどと協力して90～95年までの間に、新たに1億5930万ドルの資金協力を行っている。その主な内容は、小学校の建設および改修、教育の質の向上（教員の養成と訓練、カリキュラムの改良、試験制度の改善など）、NGO ノンフォーマル教育プログラム支援、女子中学生への奨学金供与、教育マネージメントの改善などで、これらにより、初等教育の普及と、教育の男女格差縮小をねらっている。

主要実施機関の教育省に対し、世銀はプロジェクト実施にあたっての監督の強化を強く求めている。

(2) Bangladesh Rural Advancement Committee (BRAC)

BRAC の教育プロジェクトは、公的な小学校教育を受けていない、あるいはドロップアウトした貧困家庭の8～10歳の子女教育に重点をおいている。1990年末で720の学校が開かれ、2万1600人の児童が通学している。教育期間は3年間、その後は公的な小学校の4年次に編入する。学校数は年間約100校の割合で増えてきており、今後も可能なかぎり増やしていく方針という。

学校運営にあたっては地域住民の参加を重視、教員は学校のある地域からリクルートし、その半分は女性教員からなる。教室は地域住民の家を借りあげ、授業開始時間は学童の親たちとの話し合いで決める（授業時間は2時間半）。教育は男女共学で行うが、通学児童の70%は女子である。学校では「よみ、かき、ソロバン」のほか、保健衛生、栄養、環境など日常生活にとって大事な事柄についても教えている。

BRAC の教育プロジェクトは教育機会の拡大、なかでもこれまで教育機会を与えられてこなかった貧しい農村女子の教育に大きな貢献をしているといえよう。この教育プロジェクトが成功している要因としては、通学する児

童の親だけではなく、その地域の住民をも教育プロジェクトに参加させてきたこと、学校運営に親権者の希望を取り入れ、柔軟に対応していること、などがあげられる。

(3) UNICEF

UNICEF の教育プロジェクトとしては、主に学校衛生改善プロジェクト (School Sanitation Project) と、総合教育開発プロジェクト (Integrated Development of Education for All: IDEAL) の二つを実施している。前者はすべての小学校に手押しポンプ・井戸とトイレを二つ（男生徒と女生徒とに各1）建設し、生徒に食事の前やトイレの後には必ず手を洗うよう指導するとともに、生徒をとおして、その両親や近所の人々に清潔なトイレを作ることの重要性を伝え、地域ぐるみで公衆衛生の改善に努めることを目的としている。後者、すなわち IDEAL は、小学校をより魅力のあるものにするために、教科内容や教え方を変え、授業のなかに遊びや、運動、ドラマ性をもたし、また高学年の児童には日常生活に必要な知識を与え、あるいは生産活動をうまく実施していくための知識や技術を与えるもので、学校を楽しく、貧しい家庭の子供にとっても意味あるものとすることで、就学率を高めるねらいである。

これらのプロジェクトに共通している点は、その実施に地域住民の積極的な関与を求めていることで、そのことがプロジェクトの成功をもたらす上でのブレイク・スルーとなっている。例えば、学校衛生改善プロジェクトでは、トイレの建設を業者まかせから学校運営委員会 (School Management Committee: SMC) まかせに変え、そのことが SMC の活動を活性化させることになった。SMC は政府からの資金に自分たちで出しあった資金を加え、学校に、より便利で清潔さを保てる手押しポンプ・井戸とトイレの建設に取り組み、さらに SMC が地域の人々にも自宅にトイレを建設するようモチベートする活動を始めたのである。

IDEAL でも同様な試みがなされている。ここでは SMC と教師、親権者、生徒とがそれぞれ学校をよくするためのアイデアを持ち寄り、具体的な実施

計画とだれが責任者かを決め、それぞれ実行していくことになっている。この後、SMCの学校運営への参加が積極的に行われるようになり、そのことが学校の活性化を促すという「好循環」が起こっている。

こうした経験は、第1に、さまざまな地域組織を活性化させ、住民を参加させていくことの重要性を教えている。第2に、こうした住民参加を実現していくため、それを共に実現していく強い意図と経験をもった組織・人材の重要性である。IDEALの場合、UNICEFという、この面では長い経験を持ち必要な「ソフト」を蓄積した組織があって初めて実現したものと言えよう。

3. 環境に関するプロジェクト

「開発」と「環境」を、二者択一の問題としてとらえるのではなく、その間の整合性を求めていくことが、ますます重要になっている。その意味で、環境分野への協力は今後緊急性を帯びながら増えていくであろう。バングラデシュの環境分野に対する協力はさまざまなされているが、ここでは、日本が行ったサイクロン・シェルター兼小学校の建設プロジェクトを例にしながら、今後の協力のあり方を考えてみたい。

現在、バングラデシュにはサイクロンによる高潮の危険が高い地域（ハイルスクエリア）を中心に、約1700のサイクロン・シェルターが建設されている。その多くは多目的シェルターで、平時は小学校、モスク、コミュニティ・センター、診療所、事務所などに使われている。

これらのうち、日本は40のサイクロン・シェルター兼小学校を建設した。サウジアラビアの支援によるシェルターに比べると建設費が5割高い日本のシェルターは確かに頑丈で、これまで来たどの大規模サイクロンでも十分耐えられる設計となっている。また小学校としての役割も十分果たしており、シェルターの小学校が開校して以来、通学する児童数が増え、ドロップアウト率も下がったし、教育内容も充実したものとなったと評価されている。

ただし、問題も多い。大型のシェルターを巨額な資金で建設するべきなの

か、あるいは住民が逃げやすいように小規模な多目的シェルターを、居住地の近くに建設するほうがいいのかという基本的な問題、シェルターはあってもそこまで行く道路のネットワークが整備されていないといった問題もある。すでに建設されたシェルターに限ってみれば、最大の問題は、シェルター兼小学校の運営と維持管理の問題ではないと思われる。シェルターの維持管理、運営に責任をもつのは、サイクロン・シェルター・マネージメント・コミティー (CSMC) であり、小学校の維持管理、運営はスクール・マネージメント・コミティー (SMC) とされている。しかし、小学校開校以来1～2年をへた現在でも、まだ CSMC は設立されていないし、それと SMC との間の責任分担も明確にはなっていない。どこの小学校にも SMC は組織されているが、シェルター建設後 SMC を活性化させる動きはほとんどないのである。

こうした事態は、開発協力で「ハード」だけ供与しても、それを運用するために住民を参加させ、維持管理についての住民の協力を求めていると、「ハード」そのものの利用価値が下がっていく、ということを教えている。つまり、住民をプロジェクトに参加させ、「ハード」のもつ機能を十分引き出していくための「ソフト」が非常に重要なのである。

残念ながら、日本にはそうした「ソフト」を担える人材が少ない。先にもみたように、今後の開発協力の主力が社会開発分野となっていくことは明らかで、日本としても早急に「ソフト」を担える人材をもっと育成する必要がある。

第4節 日本の開発協力とその課題

1. 「ハード」と「ソフト」のバランス

DACの開発ビジョンは、今後の開発協力について、従来型のインフラ

トラクチャー整備や工業分野への協力に加えて、貧困、教育、保健衛生、環境など、広義の社会開発分野への協力をより重要視したものとなっている。これらの分野では、施設や設備などの「ハード」だけでなく、それらを有効に利用するための「ソフト」が不可欠になる。

DAC の対日援助審査でも指摘されているように、日本のこれまでの開発協力は広義の社会開発分野に対する支援はまだ少く、またそれに必要な人材の育成も十分とはいえない。インフラ整備や工業案件など、「ハード」が中心となる分野への協力もまだ必要であろうが、21世紀に向けて、「ソフト」中心の分野への協力がこれまで以上に求められるようになるのであり、協力分野における「ハード」と「ソフト」のバランスを、これまでの「ハード」中心から「ソフト」中心に移行させるとともに、「ソフト」を担う人材を育成することが今後の日本の課題となっている。

2. 「ソフト」を担う人材の育成

DAC の対日援助審査では、人材の量的拡大だけではなく、その技能と専門性の強化が必要であると指摘し、特に途上国における女性支援(WID)、人口、参加型開発および社会部門での人材の育成が必要、としている。これらの分野は途上国の歴史、文化、宗教、社会規範、経済状況などが複雑にからみ合っている分野でもあり、この面での協力には高い専門性と、その国に対する深い洞察を必要とするからである。

こうした人材の育成には時間がかかる。日本は長期計画の下に、その育成を急ぐ必要がある。現在、すでに人材育成は始められているが、十分なものとは思えない。NGO の活用なども考えていく必要がある。

3. バングラデシュを人材育成の訓練場に

バングラデシュではこれまで多くの国連機関や NGO が社会開発部門での

協力を続けてきており、そのなかで試行錯誤を繰り返しながら、経験を蓄積している。こうした経験の積み重ねから学ぶことは非常に重要であろう。人材の育成は、専門知識を身につけるとともに、現場での活動をとおして蓄積された経験を学ぶことも必要で、バングラデシュはそのための「訓練場」となり得る国といえよう。