

第5章

パキスタンの選択 経済的側面からの分析³⁰

9月11日に発生した米国同時テロ事件に関し、米国政府から対ターリバーン報復への協力を求められたパキスタン政府は、全面的な支援を約束した。アフガニスタンと1200キロにわたり国境を接し、ターリバーン政権に近いとされるパキスタン政府が、米国の報復軍事行動に関しての要求を短期間で承認した背景には、米国の要求を拒否することでテロ支援国家との烙印を押され、国際社会で孤立する事態を避けたいという外交的要因に加え、米国および西側諸国からの支援なしには低迷する自国経済の建て直しが困難であるという経済的な要因が働いたからである。今後の進展では、パキスタン国内に存在する親ターリバーン勢力や反米勢力の抵抗が反政府運動へ拡大し、国内情勢が不安定となる可能性がある。またアフガニスタンに反パキスタン政権が誕生する可能性もある。しかしながら米国の要求を拒否することでもたらされるコストを考慮した場合、パキスタンには、“米国への協力”という選択肢しか残されていなかったと言える。

本章では、パキスタンの選択の背景となった経済的要因を探るべく1990年代以降のパキスタン経済をレビューし、現在のパキスタンがおかれている状況を対外債務に焦点をあて、その問題点を検討する。

第1節 1990年代の経済と対外債務

(1) 低迷するパキスタン経済

1947年の独立から10年間、産業基盤のほとんどなかったパキスタンの実質経済成長率は、政治的混乱の影響も受け、年平均2.9%という低い数字であった。その後、1958年のアユーブ・ハーン軍事政権下で工業化が進み、1988年の民主化復活にいたるまでの30年間、平均で5.5%と比較的高い経済成長を達成した。特に1977年からのジャー軍事政権下では、年平均6.7%という高い経済成長率を記録している（表1参照）

1988年8月、ジャー將軍の飛行機事故死後、パキスタンに民主政治が復活、その後、1999年10月のクーデターに至るまでの11年間にパキスタン人民党（PPP）のベナジール・ブットーとパキスタン・ムスリム同盟（PML）のナワーズ・シャリーフがそれぞれ二度ずつ首相の座についた。この間、国際通貨基金（IMF）の構造調整プログラム下で経済自由化路線を基調とした政策導入が試みられたが、1990年代の経済パフォーマンスは満足のいくものではなかった。1999年10月の軍事クーデターで政権についたムシャラフ大統領は、経済再生を最重要のアジェンダとし、数々の改革を導入してきた。財政赤字の削減、輸出の伸長や汚職追放など成果は見られるものの、2000/01年度は深刻な干魃により農業部門の被害が拡大し、2.6%という低い経済成長率に終わった。

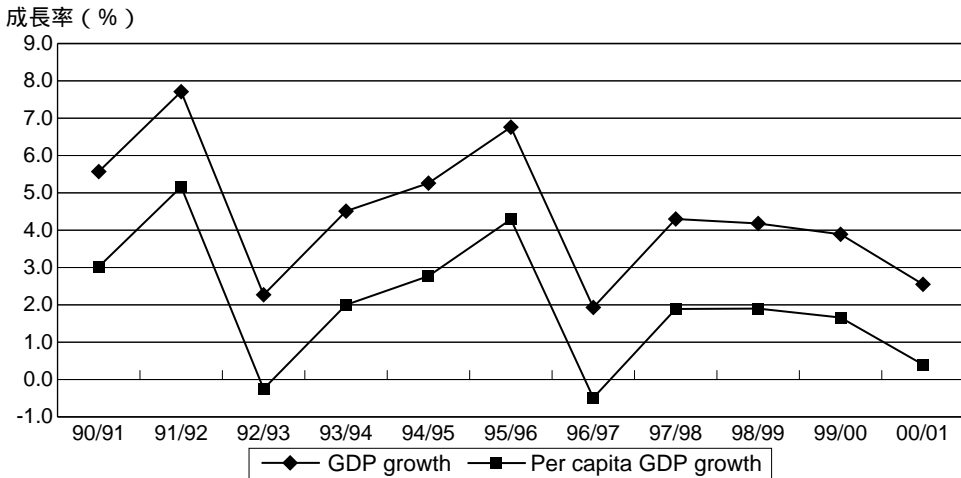
表1 政治体制と経済成長率（年平均%表示）

	独立・民主制 1947 - 1958	軍事政権 (アユーブ&ヤヒヤー) 1958 - 1971	文民独裁 (ブットー) 1972 - 1977	軍事政権 (ジャー) 1977 - 1988	議会民主主義復活 1988 - 1999
GDP成長率	2.9	5.3	5.4	6.7	4.1
人口増加率	2.5*	2.2	3.2	2.8	2.5
1人当たり GDP成長率	0.4	3.1	2.2	3.9	1.6

（出所）Burki (1999), “Pakistan: Fifty Years of Nationhood”, p. 103 Table 3.4 および Government of Pakistan, *Economic Survey* 各号より筆者一部作成。

*1950年から1958年の数値。

図1 90年代の経済成長率



(出所) Government of Pakistan, *Economic Survey 2000/01* より筆者作成。

1989/90年度から2000/01年度までの年平均実質成長率は4.3%となり、ジャー軍事政権下で達成したそれを2%以上も下回る結果となった。特に過去5年間、経済は低迷し、年平均2.9%の低成長ぶりである(図1参照)。これを1人当たりGDPで見た場合、成長率は0.34%という極めて低い数字となっている。この結果、貧困層の拡大も見られる。1990/91年度には貧困線以下の人口は全体の23.3%であったが2000/01年度の推計値では30%の人が貧困線以下の生活を送っていると報告されている³¹。

干魃や虫害などによる農業部門の不振以外に、この低成長を説明するの一つとして、1988年から1999年の軍事クーデターまでに、4回の暫定政権を含め8回の政権が交代するという政治不安が大きく影響していたと考えられる。この間、5年の任期を全うした政権は一つもなく、その結果、パキスタンの経済は、政権の交代ごとに変更される政策や諸制度に振り回され、長期的な展望のもとに経済活動を行うことが困難であった。また短命な政権のもとでは、ジャー政権後期に悪化したマクロ経済不均衡など構造的問題の解決を行うことが不可能であり、この政治的に不安定な状態が、1988年からの経済低迷の一要因であると考えられる。また商都カラチがあるシンド州での宗教的、民族的対立による治安の悪化や、IPP問題の長期化による投資家への悪影響もマイナス要因として働いた³²。さらに1998年5月の核実験後、米国、日本などから課せられた経済制裁やIMFをはじめとする国際金融機

関からの融資凍結がこれに追い打ちをかける結果となった。

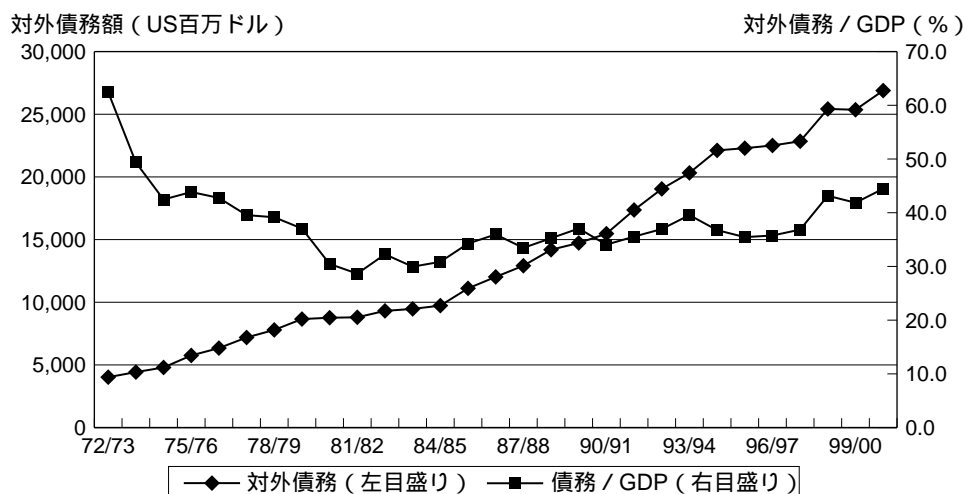
(2) 増加の一途を辿る対外債務

パキスタン経済にとって障害の1つとなっているのが、膨大な対外債務である。長年にわたる財政赤字、そして開発資金を海外からの援助に大きく依存するという体質によりパキスタンの対外債務は年々増加してきた。外貨準備の乏しいパキスタンにとって対外債務増加による支払負担は、政府の選択の幅を狭める足枷となっている。

パキスタンへの資金援助は、当初、無償比率の高いものであった。しかし次第に無償の割合は低下し、これにともないこれらの資金援助はパキスタンの対外債務として蓄積されるようになった。第1次5カ年計画下(1955 - 60)では80%近くあった無償援助の比率は、第2次5カ年計画下(1960 - 65)では46%に、そして第8次計画下(1993 - 98)では9%にまで低下した。結果、パキスタンの対外債務(中長期公的債務)は、1964/65年度にGDP比の約18%、10億2100万ドルであったが、2000/01年度にはGDP比44.3%、268億8900万ドルにまで膨れあがっている(図2参照)。特に90年代に対外債務の成長率が経済成長率を上まわり、対外債務と経済成長の不均衡が顕著に見られるようになった。

パキスタン政府の債務管理委員会による報告では、中長期公的債務に短期債務や

図2 対外債務水準



(出所) Government of Pakistan, *Economic Survey 2000/01* より筆者作成。

表2 パキスタン対外債務の内訳

対外債務（単位US10億ドル）		36.5
内 訳	2ヶ国間	12.5
	日本	5.0
	USA	3.1
	フランス	1.3
	ドイツ	1.1
	韓国	0.7
	カナダ	0.4
	国際金融機関	15.5
	世界銀行	7.0
	アジア開発銀行	6.5
	IMF	1.6
	その他	8.5

（出所）Dawn 紙2001年9月26日版より。

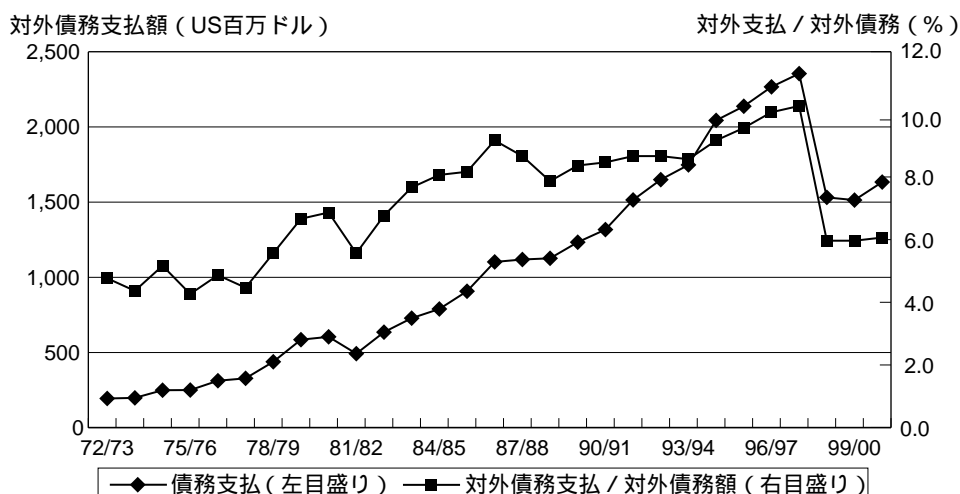
外貨預金などの対外的な支払義務を含めると、パキスタン対外債務の総額は365億ドルとなりGDP比50%を越える数字となる（内訳は、表2参照）。国際機関からの貸出では世界銀行グループが、そして2ヶ国間では日本が最大の債権国となっており、その額は、それぞれ70億ドル、50億ドル程度である。

第2節 対外債務支払とIMF

（1）債務支払の重圧

パキスタンでは恒常的に貿易赤字が続いており、外貨準備水準は常に低いレベルにある。一方、債務支払の絶対額が年々増加していることで、対外債務への支払はパキスタン政府にとって大きな負担となっている（図3参照）。1998年の秋頃には外貨準備が輸入の2週間分ほどに落ち込み、債務支払停止（デフォルト）寸前にまで追い込まれたパキスタンであるが、債務返済困難は既に1970年代の前半に深刻化し、1972年と1974年の2度にわたり、公的債務の繰り延べを行っている。しかし1970年代中盤以降、パキスタンには様々な形で外貨が流入し、それらを債務返済、国際収支の穴埋めとして利用することで、国際収支不均衡の根本的な問題解決

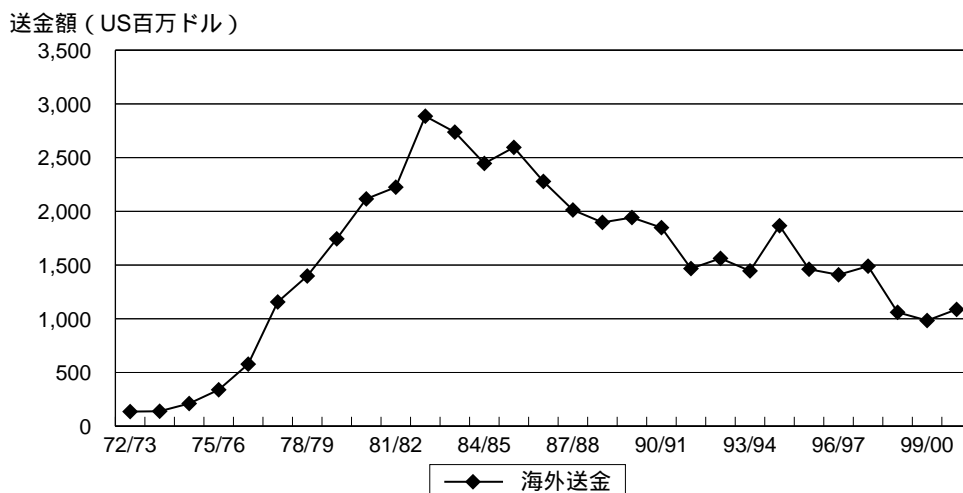
図3 対外債務支払



(出所) Government of Pakistan, *Economic Survey 2000/01* より筆者作成。

(注) 98/99年度以降の対外債務支払、対外支払/対外債務の急激な低下は、パリクラブによる債務繰り延べの影響による。

図4 海外送金



(出所) Government of Pakistan, *Economic Survey 2000/01* より筆者作成。

を先延ばしにしてきた。

1970年代中盤から1980年代にかけては、中東出稼ぎ労働者からの外貨送金が急増し、国際収支ギャップを埋める重要な役割を果たした。その額は1982/83、83/84年度には輸出額を超えるにまでになった(図4参照)。海外送金は1982/83年度

をピークに低下する一方で、新たな外貨獲得源となったのが、ソ連のアフガニスタン侵攻に伴う米国からの軍事経済援助であった。1981年から5年間でレーガン政権は32億ドルの援助を行い、1986年には更に40億ドルの援助が決定した。1990年、援助はアフガニスタンからのソ連軍撤退に伴い停止となるが、90年代前半には金融自由化の一貫として、当時のシャリーフ政権は国民に外貨預金の口座を持つことを承認、これにより政府は民間の外貨をすくい上げるシステムを作り上げた。また1990年代中盤には、電力事業の民営化による海外からの直接投資やパキスタン電信電話公社の一部株式譲渡による外貨獲得により国際収支のギャップの穴埋めが行われた。この間、パキスタンの貿易赤字は続いており、1972/73年度を最後に以降、黒字に転じた年は一度もない。要するにパキスタンは、貿易面での外貨獲得能力の低さを持続可能でない手法によりカバーし、国際収支の帳尻を合わせてきたわけである。

これらの手法は、核実験以降、手詰まりとなり、現在、パキスタンはIMFからの支援無しには、対外債務の支払に支障を来す状態にある。核実験以降2度にわたり、IMFの融資を受け、パリクラブ³³が債務の繰り延べを承認するといった図式によって辛うじて債務の支払、管理を行ってきた³⁴。

外貨繰りの問題に加え、対外債務支払は、パキスタンの財政を圧迫するという悪影響を及ぼしている。2000/01年度連邦政府支出7010億ルピーのうち、国内債務および対外債務への支払に3161億ルピーが支払われている。うち40.7%が対外債務への支払に充てられており、総支出の約20%を消費している。軍事費および債務の支払に連邦予算の67.5%が充てられており、開発予算に十分な資金がまわっていないのが現状である。GDP比で見た場合、開発予算の割合は1980/81年度には9.3%であったが1999/2000年度には3.0%までに減少しており、将来的な経済成長への影響が懸念される。

(2) IMF - パキスタン関係

パキスタンに対する本格的なIMFプログラムの支援が開始されたのは、1988年のジャー将軍死後のことである。1987/88年度に財政赤字がGDP比8.5%に達し、インフレ率も10%へと上昇、また中東出稼ぎ労働者からの送金減少や輸入の増加により、国際収支が悪化し、経済が不安定な状況にあったことがIMFへ支援を求める背景にあった。パキスタン政府は、1988年12月28日に21億ドル規模、融資期

間3年の構造調整ファシリティーに調印した。このプログラムは、のちに1年延長されることになったが構造改革の目標は達成されずに終わった。

第2次シャリーフ政権下で、パキスタン政府とIMFは15.6億ドル、3年間におよぶ拡大構造調整プログラムに署名するが、1998年5月の核実験によりこのプログラムは停止となる。その後、外貨準備水準の急速な悪化によりデフォルトの危機に追い込まれたことで、1999年1月IMF融資が再開された。またパリクラブで32億ドルの公的債務繰り延べが承認された。しかし1999年5月、融資条件の不履行により、再び融資は停止となった。融資再開に向けてのムシャラフ政権とIMFの交渉は、2000年1月より開始され、2000年11月29日、IMF理事会はパキスタンへの10ヶ月間5億9600万ドルのスタンドバイ融資を承認した。これにより世界銀行、アジア開発銀行による融資も再開され、またパリクラブで、2000年11月末時点での対外債務支払い延滞分と2000年12月1日から2001年9月30日までに返済期限を迎える18億ドル分のリスケジュールが決定された。2001年9月26日、スタンドバイ融資最終回分が承認され、パキスタンは10ヶ月間のプログラムを完了した。パキスタンにとってIMFプログラムを期日内に完了したのは、これが初めてのことであり、IMFの信任を回復するという点において意味深いことであった。

今回のテロ事件は、スタンドバイ融資がほぼ終了し、中期の貧困削減成長ファシリティー（PRGF）の交渉が開始したばかりの時に発生した。3年間のこのIMF中期プログラムは、パリクラブでの債務繰り延べ、世界銀行やアジア開発銀行の融資プログラムと連動しているため、債務支払の面のみならず、インフラ整備や貧困緩和などパキスタンの経済開発の上でも極めて重要であり、パキスタン経済にとってPRGF融資の受取は、死活問題であるとも言える。スタンドバイ融資から貧困削減成長ファシリティーへのスムーズな移行を切望している状況を勘案すると、パキスタンがIMF理事会で発言力の強い米国への支援を打ち出したことは十分に理解できるところである。

第3節 対パキスタン経済制裁解除と今後

(1) 経済制裁解除の動き³⁵

米国への協力を打ち出したことで、ブッシュ政権は、まず1998年の核実験後に課した軍事経済制裁の解除を決定した。また、2001年1月のパリクラブでの債務繰り延べ米国分3億7900万ドルを承認した。1999年の軍事クーデター後に課した制裁も解除に向けて現在検討していると報じられている³⁶（米国対パキスタン制裁に関しては、資料7参照）。これらの制裁解除により米国輸出入銀行（EXIM Bank）および海外民間投資公社（OPIC）による貿易保険や信用の利用が可能となるが、空爆が開始された現在、このような制度への需要は少ないと考えられ、パキスタン国内経済への効果は短期的には極めて限定的なものであるといえる。あくまでも今回の米国制裁解除の動きは、制裁によって禁じられていたパキスタンへの軍事援助を再開する点に主眼が置かれており、経済的な側面はあくまで付帯事項であると考えるのが妥当である。制裁解除により米国は国際金融機関でのパキスタン融資を積極的に支持することが可能となる。しかし、今後IMFで予定されている貧困削減成長ファシリティー（PRGF）は、テロ事件発生前から、融資受領は確定であると見られていたし、またパリクラブでの債務繰り延べ米国分承認もすでに決定されていた枠組みでの措置であることを考えると、制裁解除によるパキスタンへの実質的な援助は、報道されているほどの規模を伴っていないと言える。

制裁解除に加えて、現在のところ5000万ドルのパキスタン政府への予算援助が決定し、またパキスタン製品の米国輸出に関する数量規制や関税率の引き下げなどが検討されている³⁷。さらに今後は対米債務の一部帳消しの予測もあり、最終的にどれほどの対パキスタン援助となるかが注目されるところである。

日本政府は、緊急経済援助の形で4000万ドルの支出を決定している（内訳は、1450万ドルは難民救済、2550万ドルは緊急予算援助）。また2001年1月のパリクラブ合意に基づき5億5500万ドルの2ヶ国間債務の繰り延べを決定した。さらに10月26日には、核実験以降、インド、パキスタンに課していた経済措置の停止を発表した。

(2) 自助努力と継続的支援の必要性

かつて米国は、ソ連のアフガニスタン侵攻に伴い、パキスタンへ70億ドルにのぼる軍事経済援助を行った。しかしソ連のアフガニスタン撤退後、パキスタンの戦略的意味が低下するとともに、援助を打ち切り、核疑惑関連の経済制裁を発動した。80年代、ジャー政権下、パキスタンは米国からの援助漬けのなかで、高い経済成長を遂げたが、その成長はパキスタン独自の力によるものではなく、ある部分、援助に支えられた砂上の成長であった³⁸。援助打ち切り以降、パキスタン経済は低迷し、90年代は“失われた10年”と揶揄されている。戦略的意味の無くなったパキスタンを見捨てた米国に対する不信感は多くのパキスタン人が感じていることである。しかし米国の援助を受けている間に経済の構造改革を行わず先延ばしにし、“失われた10年”を作り出した原因はパキスタン政府にある。今回のパキスタンへの援助の動きを見ていると80年代とオーバーラップするものがある。同じ間違いを繰り返さないためにもムシャラフ政権は、継続して経済建て直しのための改革を継続していかなくてはならない。

パキスタンの自助努力が必要であると同時に国際社会からのパキスタン支援も重要である。北西辺境州やバローチスタン州では、反米デモ、反政府デモが拡大しつつあるとの報道もあり、今後、パキスタン国内の情勢がどのように変化するかは予断の許さないところである。戦闘の長期化、国内での反政府運動の拡大により経済活動が停滞することが予測され、また難民問題も深刻化し、パキスタン政府の財政負担も増え続けることであろう。実際にパキスタン経済へのネガティブな影響が既に表れ始めている。パキスタン国内に戦火がおよぶことを想定して、テキスタイル製品や革製品などのオーダーキャンセルが出始めており、ダーウッド商業大臣は、輸出品のキャンセル額は10～14億ドルにのぼるであろうコメントしている³⁹。さらにパキスタン向け船荷の保険が大幅に上昇したり、船舶の寄港拒否や海外の航空貨物便や旅客便も安全上および旅客の減少を理由にパキスタンへのフライト運休を決めるなど物流面での影響が出始めている。これらの状況に加え、パキスタンの主要輸出先である米国の景気後退による輸出の伸び悩みも考えられ、経済の先行きは不透明である。

国際社会はパキスタンへの現時点での支援を行っていくことも大事であるが、今後の継続的な経済援助が必要であると思われる。日本は過去50年間にわたりパキスタンと友好的な関係を築き上げてきた。2ヶ国間援助で見た場合、日本は最大の

援助国であり、ビジネスの面でも両国間の繋がりは強い。既に決定されたパキスタン政府への緊急経済援助に加え、パキスタン経済が立ち直るまで継続的な支援を行っていくことが望まれる。

(小田尚也)

(注)

³⁰ 本章で使用されているデータは、Government of Pakistan, *Economic Survey* 各号より引用もしくは適宜筆者が加工したものである。*Economic Survey* 以外のデータ使用に関してはその都度出所を明記した。

³¹ データは、Government of Pakistan, *Interim Poverty Reduction Strategy Paper (I-PRSP)*, (2001) より。1日あたりの最低カロリー摂取量2150キロカロリーを貧困線と設定し、それに必要な所得以下で生活する人口を貧困層と定義。

³² IPP問題：第2次ブットー政権と独立系発電事業者（IPP）の間で交わされた買電価格契約を、シャリーフ政権が「汚職による契約」であると一方的に破棄し、IPP側に値下げを迫ったことに端を発した問題。IPP最大事業者であるハブコ（Hub Power Company Ltd）との交渉は長期化し、パキスタンへの外国投資に大きなマイナスの影響を与えた。

³³ OECD諸国を中心とした公的債権者による集まりで債務国の遅延対外債務に関する債務繰り延べ（リスケジュール）を話し合う組織。債務繰り延べの前提条件として、IMFの融資プログラムを受ける必要がある。

³⁴ 1998年11月のIMF融資再開以来、2回の債務繰り延べを実施しているにもかかわらず、中央銀行がオープン市場より外貨を過去2年間で30億ドル以上も調達するなど、外貨繰りの困難さを物語っている。

³⁵ 米国の制裁解除の動きは2001年10月9日までの経過。

³⁶ *Dawn* 紙 9月26日版参照。

³⁷ *Dawn* 紙 9月26日版および*Business Recorder* 紙 9月30日版参照。

³⁸ 高経済成長のその他の要因としては、中東出稼ぎ労働者からの送金増加による消費ブームがある。

³⁹ *Business Recorder* 紙 9月29日版参照。