

第 4 章

バングラデシュに対する円借款の役割

——社会構造に視点を置いた円借款の供与について——

谷本寿男

はじめに

バングラデシュが「開発援助の実験場」と言われて久しい。それは、国際援助・開発金融機関、二国間援助機関、そして NGO を含めてあらゆるドナーが、あらゆるタイプの援助メニューをこの国に持ち込んでいるということを意味している。このことは同時に、バングラデシュに援助を引き出し、受け取るためのあらゆるタイプの援助受取関係者が存在することをも示している。端的に言えば、バングラデシュは、官民あがて「援助を引き出すための総エージェント化」に陥っており、それが新たな社会構造として加わっている。

昨今のドナー社会におけるバングラデシュの評判は必ずしも芳しくない。いわゆるパフォーマンス論が指摘されており⁽¹⁾、援助の手控え／援助疲れが発生している⁽²⁾。このパフォーマンス論発生背景には、「今までこれだけの援助を受けながら、どうしてバングラデシュは発展しないのか」というドナー側の疑問がある。

この疑問に関して、「バングラデシュの社会構造に起因する、政府の開発

への意思⁽³⁾に問題があるのではないか」というのが筆者の推論である。

本章では、「なぜバングラデシュでは開発が進まないのか」という問題にアクセスする一つの方策として、今までの対バングラデシュ円借款の実績をレビューし、今後の円借款供与のあり方についていくばくかの検討を加えてみた。

なお、本章の意図は、今後の円借款の供与をより効果的にするために、従来にもまして社会的な側面に着目することが不可欠との提案を行うことにある。したがって、内容が若干否定的なトーンとなっているが、このことで今までの円借款供与の効果がすべて否定されるものではない。この点は、あらかじめお断りしておきたい。

第1節 円借款の実績とその供与の背景

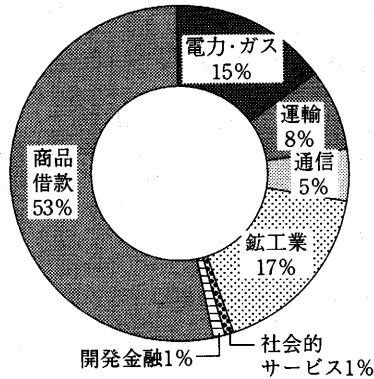
1. 円借款の実績

バングラデシュへの円借款の供与は、日本輸出入銀行によって独立以前の東パキスタン時代から行われていたが⁽⁴⁾、海外経済協力基金(OECF)による円借款は、バングラデシュとして独立した翌年の1973年から開始された。それ以降、96年末までの供与実績は、貸付承諾ベースで5011億円に上っている。

OECFによる円借款の供与実績をノン・プロジェクト型およびプロジェクト型に区分し、プロジェクト型についてはさらに鉱工業や電力等の分野に区分してみると、図1および図2に示されるような配分となる。

バングラデシュは、第9位の円借款の受取国の位置を占めており(表1)、LLDC(最貧国)諸国のなかでは特別な配慮がはらわれてきたといえる(表2)。ちなみに、1995年度の日本の二国間ODAの受取国としては第8位であった。

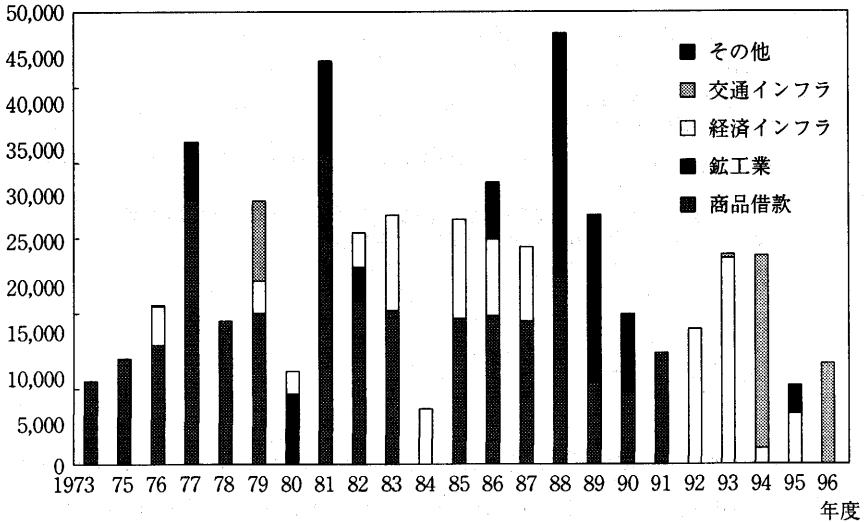
図1 対バングラデシュ円借款セクター別L/A承諾実績



(出所) OECF『年次報告書』各年版より作成。

図2 対バングラデシュ円借款供与実績

(100万円)



(出所) OECF『年次報告書』各年版より作成。

表1 円借款の主要受取国（上位10カ国）

(1996年3月末現在)

国名	インドネシア	中国	インド	フィリピン	タイ
借款額累計(億円)	27,100	16,808	13,647	13,274	12,593
途上国区分	低所得国	低所得国	低所得国	低所得国	低所得国

国名	パキスタン	マレーシア	韓国	バングラデシュ	エジプト
借款額累計(億円)	5,829	5,941	5,959	4,901	3,590
途上国区分	低所得国	高所得国	高所得国	低所得国/LLDC	低所得国

(注) 貸付承諾 (L/A) ベースの数字であり、交換公文 (E/N) ベースの数字とは一致しない。

途上国区分は世界銀行分類による。ただし、LLDC 区分は国連分類。

(出所) 海外経済協力基金『年次報告書』1996年。

表2 LLDC 諸国（アジア）への円借款の供与状況

(1996年3月末現在)

国名	バングラデシュ	ミャンマー	ネパール	ラオス	カンボジア
借款額累計(億円)	4,901	4,029	376	51	12
人口(100万人, 1994年)	117.9	45.6	20.9	4.7	9.9
1人当たりGNP (米ドル, 1994年)	220	n.a.	200	320	n.a.

(注) 貸付承諾 (L/A) ベースの数字であり、交換公文 (E/N) ベースの数字とは一致しない。

途上国区分は世界銀行分類による。ただし、LLDC 区分は国連分類。

(出所) 海外経済協力基金『年次報告書』1996年。

2. 円借款供与の背景

バングラデシュへの円借款供与の理由としては、バングラデシュは世界で最大の人口規模を有する LLDC であるということがまず第1にあげられる。

LLDC であるということに関して、バングラデシュ国内では「貧困を売

り物に援助を引き出してきた」といわれるような社会構造が新たに発生しているといえよう⁽⁵⁾。これに対して、ドナーである日本側には「かわいそうだ」という人道的動機を表向きの理由に据えて、実態は援助の名を借りた政治性や商業性からの動機が強く押し出されていることも無視できない。当然ながら、このような動機の背景としては、日本の政府開発援助 (ODA) のシステムが非常に率直に採用されてきたということが指摘されよう⁽⁶⁾。

3. 円借款供与実績の考察

図1および図2からバングラデシュへの円借款供与実績を考察してみよう。

- (1)まず、商品借款を中心とするノン・プロジェクト型が半分強を占めており、プロジェクト型の借款が残りの半分弱を占めるという構成になっている。
- (2)次に、バングラデシュ是最貧国で非常に低い社会指標の国であるにもかかわらず、社会セクターへの支援は非常に限られている（この時点での社会セクターの実績は「ダッカ国際ホテル建設事業」のみであった）。
- (3)プロジェクト型についてみると、電力や通信といった経済インフラが全体の30%を占めているとはいえ、それ以外では、肥料工場などの鉱工業分野への支援が16%と、相当地に大きなシェアを占めていることが特徴となっている。
- (4)年度別の特徴をみると、円借款の供与額、つまり承諾額は大きく変動しているが、1973年以降の傾向としては山型のカーブを描いており、最近では低減傾向にある。それでも、年間の供与額はほぼ200億円程度の水準が確保されてきている。
- (5)分野別の傾向をみると、1990年までは商品借款が供与の中心であり、鉱工業分野も電力などの経済インフラも平均して供与の対象であった。しかし、90年代に入ると、経済インフラのなかでも道路・橋梁や空港、港といった運輸分野の比重が高まってきている⁽⁷⁾。

4. 分野別実績の考察

このような実績の総括的な考察をふまえて、以下ではバングラデシュの経済発展に対する円借款の果たしてきた役割について定性的な分析を試みてみたい。

(1) ノン・プロジェクト型借款

開発援助は、貴重な外貨を借入して開発を進めるという開発経済学の「ツ－ギャップ・アプローチ」に則って供与されるものである。このうち、商品借款に代表されるノン・プロジェクト借款は、本来は一時的・緊急避難的であるはずのものが、バングラデシュに対しては独立直後からの深刻な国際収支の赤字、サイクロン等の自然災害、あるいは湾岸戦争に伴う外貨不足といったマクロ経済面での不安材料の解消のために継続的に供与されてきた(表3)。

この継続的な供与に加えて、商品借款における輸入適格品目が、必ずしも当初想定されていた開発のための生産財(資本財および中間財)に限定されておらず、場合によっては食糧や石油製品といった消費財が中心となることもあった。この結果、バングラデシュ政府にとっては非常に手軽な資金の供与になったことは否定できず、開発への意思を阻害し、むしろ援助依存症を増長させたきらいがある。

しかし、1991年のサイクロン災害復興商品借款を最後に商品借款の供与は行われていない。その理由としては、その後は大規模な自然災害が発生していないこと、最近の数年間にはアパレルなどの縫製品の輸出が比較的好調で、しかも中東諸国における出稼ぎ者からの海外送金も順調に推移していることから、マクロ経済面の指標は大幅に改善している事実があげられる⁽⁸⁾。マクロ経済面の構造調整からみれば、バングラデシュは世界銀行(以下、世銀)・IMF(国際通貨基金)の優等生ということになる。

表3 ノン・プロジェクト型借款の供与実績

(1996年3月末現在)

承諾年	案 件 名	借 款 額 (100万円)	供与時の外準水準 (100万ドル)
1973	商品借款	9,000	270.5
1975	商品借款(2)	11,500	148.3
1976	商品借款(3)	13,000	288.9
1977	商品借款(4)	14,000	232.7
1977	商品借款(5)	15,000	232.7
1978	商品借款(6)	15,500	315.2
1979	商品借款(7)	16,500	386.3
1981	商品借款(8)	17,000	138.4
1981	商品借款(9)	17,500	138.4
1982	商品借款(10)	18,000	182.6
1983	商品借款(11)	16,820	524.1
1985	商品借款(12)	16,070	336.5
1986	商品借款(13)	16,390	409.1
1987	商品借款(14)	15,830	843.1
1988	商品借款(15)	13,300	1,046.1
1988	洪水災害復興商品借款	7,500	1,046.1
1989	商品借款(16)	9,000	501.5
1990	エネルギー部門構造調整借款	3,800	628.7
1990	商品借款(17)	4,200	628.7
1991	サイクロン災害復興商品借款	12,200	1,278.2

(注) 貸付承諾 (L/A) ベースの数字であり、交換公文 (E/N) ベースの数字とは一致しない。

外貨準備高 (金を除く) は暦年末数値。

(出所) 海外経済協力基金『年次報告書』; IMF, *International Financial Statistics*, 1996他。

ただし、バングラデシュは、いまだにサイクロンなどの自然災害や湾岸戦争を例とした他国における紛争などの外圧に伴う国際収支面の脆弱性は有しており、商品借款的な支援の必要性も否定はできない。そのような場合に、従来と同じようにイージーな資金を供与すべきか否か、援助依存症の打破の観点からも慎重な対応が不可欠である。

(2) 鉱工業分野

バングラデシュへの円借款供与の特徴の一つに、鉱工業分野への比重が最近までは高かったことはすでに述べたとおりである（表4）。この分野のプロジェクト型借款のなかでのシェアは34%（供与額全体では16%）であり、ASEAN や近隣国への円借款実績内容に比較しても相当に大きな比重となっている⁽⁹⁾。

この分野への資金供与の大部分は、バングラデシュにおける唯一の天然資源である天然ガスを利用する尿素系の肥料工場の建設あるいは改修事業を対象とするものであった。これらの事業への支援に関しては、国内資源の有効活用ならびに稲作を中心とするバングラデシュの農業発展のために、その意義は理解できる。

しかし、このようなメリットに反して、種々のディメリットもあげられる。

表4 鉱工業案件への円借款の供与実績

(1996年3月末現在)

承 諾 年	案 件 名	借 款 額 (累計) (100万円)	備 考
1980	カルナフリ・レーヨン工場修復・改修事業	3,800	輸銀円借款, JICA の調査
1981, 82, 86	チッタゴン尿素肥料工場建設事業	16,801	日本企業の調査
1986	チッタゴン製鋼所修復事業	4,790	輸銀円借款, BSEC の調査
1988, 89, 90	ジャムナ肥料工場建設事業	40,833	BCIC の調査
1988	ゴラサール肥料工場改修事業	10,343	輸銀円借款, プラ協の調査
1988	チッタゴン苛性ソーダ工場修復事業	2,076	輸銀円借款, 日本企業の調査
1988	マダバラ採石事業 (E/S)	441	UNDP, ECFA の調査

(注) 貸付承諾 (L/A) ベースの数字であり、交換公文 (E/N) ベースの数字とは一致しない。

E/S: エンジニアリング・サービス (詳細設計などのための費用に借款を供与)。

(出所) 海外経済協力基金『年次報告書』他。

つまり、肥料工場を含めた大多数の分野が公的部門で運営されているために、他の途上国と同様に、雇用の創出・吸収というプラスの側面は否定できないとしても、非効率で肥大化した公企業による輸入代替工業化に陥っている結果、赤字補填という点で政府に大きな財政負担をかけており、しかも民間セクターの参入の大きな障害となっている⁽¹⁰⁾。

さらに、これ以上に深刻なのは、ハルタル（ゼネスト）や道路封鎖といった政治的かつ反経済的な活動が、政党に結びついたこれらの公企業の従業員（組合員）によって引き起こされている点である。このような頻発するハルタルは、バングラデシュのイメージ失墜に結びつき、海外からの投資の減速をもたらし、ますますバングラデシュの経済発展の障害となっている⁽¹¹⁾。

公企業における種々の問題を解決しないかぎり、民間セクターの発展の可能性は低く、次に述べるように円借款のニーズはおのずと限定的とならざるをえない。

(3) 経済インフラ

円借款供与の目的は、一般的に「途上国の経済インフラの整備を通じて経済発展を進めると同時に国民の福祉の向上に寄与する」といわれているが、バングラデシュに対してもこの目的はなんら変わるものではない。

実際に、電力や通信あるいは最近増えてきた運輸等の経済インフラへの円借款供与のシェアは、対バングラデシュの円借款全体の30%であり、プロジェクト型借款に限定すれば64%となる。特に、この分野への支援は、国内および海外からの投資の促進に伴う民間セクターの活性化のためには不可欠なものである。

しかしながら、インフラ整備の分野においても大きな問題がある。その一例が、電力を代表とするバングラデシュのユティリティー部門における事業実施機関の財務体質の脆弱性とその背景にある社会構造である。世銀の調査によれば、バングラデシュの公企業体（金融部門を除く）40社のうち、1992年から94年の3カ年間に継続して純益を計上している企業はわずか十数社し

表5 公企業体の財務状況(純益/純損) (単位: 100万タカ)

公 企 業 名		FY92	FY93	FY94
製 造 業	繊維ミル公社 (BTMC)	-434.20	-959.29	-523.98
	製鋼技術公社 (BSEC)	-1,068.50	-999.78	-609.08
	砂糖食糧産業公社 (BSFIC)	-692.10	-924.05	-937.80
	化学産業公社 (BCIC)	-548.30	-65.97	-64.33
	森林産業公社 (BFIDC)	-142.40	21.31	19.86
	ジュートミル公社 (BJMC)	-3,175.00	-3,678.61	-2,695.45
電力・ガス・水道	石油ガス天然資源公社 (BOGMC)	509.54	647.44	727.14
	電力開発公社 (BPDB)	-7,749.20	-7,847.49	-6,530.47
	ダッカ配電公社 (DESA)	-852.72	-842.25	-94.22
	チッタゴン上下水道公社 (CWASA)	-574.00	-46.31	-35.56
	ダッカ上下水道公社 (DWASA)	4.57	6.68	3.33
運 輸	船舶公社 (BSC)	-541.88	37.59	67.20
	内陸水運船舶公社 (BIWTC)	-58.47	-46.79	58.04
	チッタゴン港湾公社 (CPA)	485.55	100.00	0.00
	モングラ港湾公社 (MPA)	196.52	167.09	172.69
	ビマン航空公社 (BBC)	262.50	194.29	182.99
	鉄道 (BR)	-1,100.00	-1,000.00	n.a.
	陸運公社 (BRTC)	-237.12	-297.76	-192.85
貿 易	石油公社 (BPC)	4.55	84.19	94.31
	ジュート公社 (BJC)	-1,674.69	-2,177.65	-2,277.82
	貿易公社 (TCB)	22.34	5.38	5.19
農 業	農業開発公社 (BADC)	-104.85	-221.30	-260.70
	水産開発公社 (BFDC)	-0.19	-6.42	11.56
建 設	チッタゴン開発公社 (CDA)	20.38	7.03	-0.05
	ダッカ首都圏開発公社 (RAJUK)	129.75	51.78	28.67
	クルナ開発公社 (KDA)	6.97	5.43	6.42
	ラシャヒ開発公社 (RDA)	0.33	5.24	6.79
サ ー ビ ス	自由戦闘福祉基金 (BFFWT)	4.89	-17.75	12.57
	フィルム開発公社 (BFDC)	-16.11	-8.89	-6.95
	観光公社 (BPRC)	9.19	1.99	14.82
	民間航空公社 (BCAA)	325.94	266.07	277.14
	内陸水運公社 (BIWTA)	-8.91	-23.77	10.21
	小規模家内工業公社 (BSCIC)	-6.17	-7.16	-7.26
	輸出加工区公社 (BEPZA)	15.44	16.95	29.60
	水資源開発公社 (BWDB)	-32.54	39.14	43.24
	農村電化公社 (REB)	109.06	186.52	183.37
	茶公社 (BTB)	7.77	0.23	-0.03
	家内工業公社 (BHB)	-4.28	-0.50	0.00
	養蚕公社 (BSB)	-2.29	-7.37	-9.99
	サトウキビ研究訓練センター (SRTC)	-0.49	-4.15	-1.22
総 計		-15,809.12	-16,327.51	-12,292.62

(注) 機関名については、ここでは便宜的にすべて公社と訳している。

ゴチック文字で示されるのは円借款を受けた実績のある機関である。

(出典) 世界銀行, *Bangladesh From Stabilization to Growth*, 1994, Table 3.2 他。

かない(表5)。

5. 今までの供与対象分野の総括

以上のことを総括してみると、まず、商品借款を継続的に供与してきた結果、バングラデシュ政府に援助依存症を引き起こしたのではないかということが指摘できる。次に、輸入代替工業化政策に基づく鉱工業分野への支援は、他の多くの途上国と同様に、民間部門の経済活動への参入の障害となっている⁽¹²⁾。そればかりでなく、バングラデシュでは、先に述べた公企業の組合員によるハルタル問題を増長させることになり、海外からの直接投資の減退のみならず、国内の既存の経済活動をも抑えるという二重の意味から⁽¹³⁾、経済発展の障害に結びついていることがあげられる。そして、サービス／ユーティリティーを担当する実施機関のシステム・ロス問題は、ただ単に政府に財政負担をかけるのみならず、その背景にある社会的な構造のために、ドナー側にパフォーマンス論を起こさせている。

これらのことを端的に示せば、バングラデシュでは旧来からの社会構造に援助の結果としての援助依存症という新しい社会構造が付加され、ますます政府の開発への意思が希薄になった。その結果、ドナー側には援助疲れが発生してきているということになる。

これを円借款についても考察してみると、今までの円借款供与はややもすれば援助依存症を増長する形に働いてきた可能性がある。したがって、今後の円借款は、バングラデシュの社会構造を十分に理解した上で、特に公的部門の改革に結びつくように供与されるべきであろう。後述するように、もっかその準備の段階である。

6. 最近の円借款の対象分野

1990年以降の円借款対象事業を時系列的にみると表6のとおりである。こ

表 6 最近の円借款対象案件の概要 (1996年12月末現在)

承諾年月	案 件 名	借 款 額 (100万円)	実 施 機 関	概 要
1993. 3	ハリブール発電所拡張事業	15,100	BPDB	既存発電所の拡張
〃	チッタゴン空港開発事業 (E/S)	333	BCAA	国際空港化のための詳細設計
〃	発電船改修事業	1,561	BPDB	既存発電船の改修
〃	ダッカ港開発事業 (E/S)	179	BIWTA	ダッカ港建設の詳細設計
〃	シレット発電所建設事業 (II)	5,943	BPDB	90MW規模の発電所の建設
1994. 6	バクラバード天然ガス開発事業(II)	1,405	BGOMC	ガス田の開発と修復
〃	ジャムナ多目的橋建設事業	21,562	JMBA	東西を結ぶ4.8kmの橋の建設
1995.10	農村電化事業	5,442	REB	北西部の農村電化の推進
〃	パクシー橋建設事業 (E/S)	150	RHD	ガンジス河に架かる橋梁の詳細設計
〃	農村開発信用事業 (グラミン銀行)	2,986	GB	家屋建設等の中長期資金の供与
1996. 8	チッタゴン国際空港開発事業	10,943	BCAA	国際空港化のための施設増強

(出所) 海外経済協力基金『年次報告書』他。

の表から読みとれる特徴は、ジャムナ橋やパクシー橋といった、バングラデシュでは、従来は無償資金協力の対象であった大型の橋梁建設という分野に円借款が供与されてきているということである。もう一つの特徴は、農村電化事業やグラミン銀行を通じた小規模農村金融が支援対象となったことである。なぜ、このような分野が円借款の対象として浮上してきたのか。それについては、次節で検討してみたい。

第2節 円借款の新しい対象分野

1. なぜグラミン銀行への融資か

1995年10月に農村開発信用事業という案件名で、農村の女性を中心とした貧困層にマイクロ・クレジットを供与しているグラミン銀行に対して円借款による資金協力が行われた。本件は、OECFの融資のなかでは初めての本格的なWID（開発と女性）支援ということで、日本のマスコミにも好意的に取り上げられた⁽¹⁴⁾。グラミン銀行については、日本国内においてもそのユニークな活動が非常に好感をもって紹介されているので、本章では紹介は割愛する。

では、なぜ円借款によってグラミン銀行へ融資したのか。それは「システム・ロスをかかえる従来からの実施機関へのアンチ・テーゼ（お灸）」ということであろう。これが、ダッカ駐在時に本件の発掘・形成を進めてきた筆者の考え方である。

実際、最近の円借款の供与先の機関をみると、グラミン銀行以外では、農村電化事業を担当する農村電化庁（Rural Electrification Board: REB）はシステム・ロス問題をかかえておらず、その財務内容は良好である（表5参照）。同様に、国道およびフィード道路を担当する運輸省外局の道路局（Road & Highway Department: RHD）も優秀な実施機関という評価を世銀やアジア開発銀行から受けている⁽¹⁵⁾。

では、なぜこれらの機関は問題が少ないのか。それは、これらの機関は人為的なシステム・ロス（横領）問題およびその背景となる労働組合（ゼネスト）問題をかかえていないか、あるいはほとんどないということにつきる。

バングラデシュは、援助の実験場といわれるように、あらゆるドナーがあらゆるメニューを持ち込んで援助競争を行ってきた。しかし、近年ドナー側では、それぞれの国・機関の財政難から援助疲れが生じている。その援助疲

れのもう一つの大きな原因が、援助の効果がでないというパフォーマンス論に起因していることもあげられる。パフォーマンス論が投げかけているものは、ただ単に調達が進まないとか事業実施が遅れるといったプロジェクト・サイクル上の問題だけではなく、むしろ人為的システム・ロスに代表されるような社会構造およびそれを解決する意思のないバングラデシュ政府に嫌気がさしているということではなかろうか。

2. バングラデシュにおける道路・橋の役割

今までのバングラデシュにおける国道等の基幹道路網（橋を含む）の整備は、線としての道路関連については、バングラデシュ東部をアジア開発銀行（ADB）が、バングラデシュ西部を世銀（IDA）が担当し、点としての橋梁部分は二国間ドナーが担当するというのが基本的なパターンであった。このようなドナー間でのデマケ（役割分担）に従って、国道1号線（ダッカー・チッタゴン間）のメグナおよびメグナ・グムチの両橋は、1990年代前半に日本政府の無償資金協力で建設された。

しかし、ジャムナ多目的橋の建設に対する資金協力が、1994年に OECF、世銀およびアジア開発銀行の協調融資によって開始されたことを契機としてバングラデシュにおける基幹道路網の整備は、日本政府の ODA にかかわる分野調整に基づき、他の途上国の場合と同様に円借款によって行方方向が示されつつある。その具体的な例として、バングラデシュ西部を南北に分断するガンジス河のパクシー橋建設事業ならびにジャムナ橋へのアクセスを高めるためのダッカー・タンガイル間の道路改良に対する円借款供与が決定された。

バングラデシュは、6月から9月にかけてのモンスーン期には、国土の半分近くが水没するといわれるぐらいの洪水に見舞われる。

運輸関連のインフラは、通常指摘されているような経済発展のための不可欠な経済インフラという位置づけであるが、バングラデシュのような自然条

件の下では、道路や橋は異常洪水時の一般大衆のための唯一の避難場所であるという民生上の役割も大きいというのが筆者の見方である。この点からも、国道にとどまらず、農村インフラ整備の一環として地方・農村の道路網の整備の必要性が指摘できる。

3. 電力セクターのシステム・ロス軽減パイロット・プログラム

今まで円借款の最大の受取機関の一つであったバングラデシュ電力開発公社 (Bangladesh Power Development Board: BPDB) は、ここ数年、継続して年間1億米ドル以上の損失を出している(表7)。このような損失の主要原因が人為的システム・ロス (Non-Technical System Loss) と呼ばれるものである。その内容は、途上国に共通した盗電という行為も存在するが、バングラデシュでは、特に需要家による意図的な料金不払いと、それに加えて BPDB 職員(集金人)による収集料金の着服といった社会構造に根ざしたものである。

バングラデシュの電力セクターの財務面の脆弱性を改善するために、世銀は「エネルギーセクター構造調整融資」の第2トランシュをリリースするにあたって、BPDB と DESA (ダッカ配電公社) のシステム・ロスを段階的に32%にまで低下させること、売掛け金の回収期間を3.5カ月に設定すること、

表7 電力開発公社 (BPDB) の財務状況

(単位: 100万タカ, %)

	FY1993	FY1994	FY1995
営業収入	13,397	14,366	15,972
当期利益(純益)	-3,531	-2,785	-4,810
(当期利益率)	(-26.4)	(-19.4)	(-30.1)
繰越利益(当期末処分利益)	-18,356	-21,150	-27,126
払込済資本金	26,224	28,273	44,639
(経常損益/払込済資本金比率)	(70.0)	(74.8)	(60.8)

(出所) BPDB, *Annual Report*.

表 8 電力セクター (BPDB/DESA) のシステム・ロスの推移 (%)

	FY1990-91	FY1991-92	FY1992-93	FY1993-94	FY1994-95	FY1995-96
システム・ロス率	41.11	41.38	36.37	35.79	34.09	32.42
C/G レート	n.a.	n.a.	54.26	54.29	62.01	62.29

(注) システム・ロス：発電された電力量のうち、実際に売電収入に結びつかなかった部分の比率。

C/G レート：実際に発電した電力量に対して、どれだけ料金回収ができたかをあらわす指標。

(出所) BPDB, DESA, *Annual Report*, 他。

といった改善項目の達成を条件 (Conditionality) とした。そして、この条件の達成度をモニターするために、バングラデシュ政府の関係機関とドナーとの間で電力セクタードナー会合が定期的に行われている。

この結果、例えば、1990年には42%であったシステム・ロスは、徐々に改善してきているが(表8)、現状でも目標値として設定された32%を達成しておらず、システム・ロスの原因が非常に根深いことを裏づけている。

バングラデシュ政府は、ドナーからの大きな圧力の下で、1994年9月には「電力セクター改革プログラム」を閣議決定し、本格的な改革に着手した。同時に、この改革を後押しする形で、世銀の技術協力が供与されている。この改革プログラムの内容は、エネルギー・天然資源省のなかに電力セクターの改革を進めるための企画・調整機関の Power Cell を設置すること、BPDB を発送電会社と配電会社に分割すること、および料金収集部門に民間セクターを参入させることなどである。

OECF も「エネルギーセクター構造調整借款」の資金の一部を活用して「システム・ロス軽減パイロット・プログラム」の実施を支援している。このプログラムは、BPDB および DESA のサービス地域内の配電線 (11kV フィーダー) を数本選び、それらの配電線の変電所からの出口と需要家の入口に計測器を取り付け、技術的および人為的なシステム・ロスの量を計測しようというもので、アジア開発銀行が支援する「BPDB：財務改善のための技術協力プログラム」に連動している。これら二つのプログラムは、ただ単に

技術的なロスの内容把握・改善策の検討ということだけではなく、いままで手がつけられていなかった料金の不払いや集金人の着服といった社会文化的な側面にまで一步踏み込んで、このような構造的な要因に利を得ていた組織・個人に対して物理的（金銭的）かつ精神的な圧力をかけようというものである。このプログラムの成否は、今後ともドナーから継続的な圧力がかけられるか否かということにもよるが、むしろバングラデシュ政府の改革への意思がどのように示されるかという点に大きく依存するといつてよい。その意味で、バングラデシュ政府の開発への意思が問われている好事例といえる。

なお、ADBによって促進されているメグナガット発電所建設事業は、バングラデシュにおける初めての民活案件として注目されているが、これも、BPDBに対する「アンチ・テーゼ」という見方もできる。

第3節 今後の円借款の方向

1. LLDC 無償論と円借款のニーズ

このようなバングラデシュの状況の下で、今後の円借款の方向性を見極めることは非常にむずかしい。

日本国内では、LLDCであるバングラデシュに対する政府開発援助（ODA）のあり方が、もった議論されている。

要は、「LLDC に対しては円借款ではなく、無償資金援助で対応すべき」という考え方で、これは、ODAを考える場合の基本的なアプローチといえる。つまり、貧しい国に対しては、返済を伴うような資金供与ではなく、むしろ返済を伴わない無償資金協力によって国として基礎体力をつけるべしということである。

しかし、このような考え方に関しても、総論としてそのメリットは明らかであるが、各論としてバングラデシュに対してあてはまることであろうか。

議論の分かれるところである。

バングラデシュは、確かに1人当りのGNPは220米ドル(1994年)で、識字率等の社会指標も極端に低い世界の最貧国の一つであるが、1億2000万人以上の人口を有する大国であり、極論すれば「LLDCの雄」といえる。ここで、例えば、1人当たりのGNPなどのファクターだけによって、バングラデシュとアフリカのサブ・サハラLLDC諸国とに対して、同一の考え方を持ち込むことはできないのではないか。なぜなら、人口規模のみならず、経済規模もその発展段階も非常に大きな差があるからである。

バングラデシュに発展のポテンシャルがあるとすれば、経済発展に不可欠なインフラ整備のための比較的規模の大きな資金のニーズが必ずや存在するはずである。バングラデシュが、無償資金協力や技術協力だけでは対応しえない大きな経済規模を有する国であることは明白である。

2. 採るべきアプローチ

バングラデシュの開発ならびに援助を考える上での大きな課題は、先にも述べたような人為的システム・ロスに代表される社会構造にどのようにアクセスするかということである。

この自己サバイバルのための社会構造は、長い被抑圧・被統治という歴史の上に立脚したものであり、一朝一夕に解消・改善されるような話ではない。さらに、過去20数年間の被援助の結果、バングラデシュにおいて援助依存症(官民あげての援助を引き出すための総エージェント化現象)がこのような社会構造に付加されていることがあげられる⁽¹⁶⁾。

今後の援助を考えるにあたっては、このような社会構造に根ざす各種の側面を十分に念頭に入れて考えていくことが不可欠である。それは、社会構造そのものへのアクセス、つまり、援助対象案件の形成や実施の段階で社会構造の分析結果を十分に加味すること、そして、社会構造の変革に結びつくような開発事業への支援を行うことである。特に、円借款の対象が、現状のス

キームの下では、公的部門による開発事業となっていることから、公的部門の改革に結びつくような事業に向けられるべきである。しかもその前提として、政府の開発への意思が明確に示される必要がある。

従来からのイージーな資金供与に代表される「飴に飴」のアプローチから、資金供与に組み合わせた構造改革による条件づけといった「飴と鞭」、場合によっては新規融資の停止という「鞭に鞭」のような厳しいアプローチの採用がドナーにも求められているといえる。このような対応は、当然ながら、資金供与規模では世銀、ADB と肩を並べる日本政府においても真剣に考えられるべきであろう。

最近の円借款の場合には、資金供与先はシステム・ロス問題のない機関が担当する分野に限定されつつある。さらに、事例は限定されているが、従来は内政干渉として避けられてきた要因へのアプローチも積極的に行いつつある⁽¹⁷⁾。これは、バングラデシュの発展のために、ドナーとして採用すべき新たなアプローチといえるのではないだろうか。

おわりに

「バングラデシュはなぜ発展しないのか」という疑問に答えることは非常にむずかしい。今までは、「人口が多すぎる」、「資源が限られている」、「自然災害が多い」等々の回答が出されてきた。「人的資源が限られている」という答もあろう。これらは事実である。しかし、これらは制約条件ではあるが、発展のための根本的な阻害要因ではないといえる。

むしろ、バングラデシュ発展の根本的な阻害要因として、「バングラデシュ政府の開発への意思」があげられるのではないか。では、なぜ「政府の意思」の問題なのか。この問いに対する回答は、CG（債権国会議）におけるバングラデシュ政府大蔵大臣の発言である「バングラデシュは貧しい国。だから、援助が必要」という言葉に明確に示されている。そして、この発言に続

くものとして、「貧しければ援助が来る。ならば、貧しくしておこう」という援助依存症、別の見方をすれば「政府による一般大衆への愚民政策」⁽¹⁸⁾があるのではないか、というのが筆者の推論である。

今回のアジア経済研究所による「開発援助とバングラデシュ」研究会の主旨は、「地域研究という縦軸と援助研究という横軸の接点を求めることによって、援助の実験場といわれるバングラデシュへの今後の援助を考える」ということであった⁽¹⁹⁾。そこで、援助の現場に携わる一員からバングラデシュを地域研究の対象としている研究者に対して、本章で指摘したような援助にかかわる社会文化的な側面・構造の分析こそ大きな研究領域ではないかというメッセージを送りたい。

他方、円借款を担当する OECF としても、従来以上にバングラデシュの社会構造に留意し、その変革に結びつくような開発事業への支援を考えていかなければならない。今まさにその時期にきているといえる。

本章の内容に対しては、「鞭に鞭の北風論」であるという指摘もなされよう。あるいは、今までの努力を全面否定する円借款批判論というとらえ方も出てこよう。しかし、あえて釈明させていただければ、「バングラデシュには発展してほしい。そのためには、政府として開発への意思を示してほしい」という筆者の願望と理解していただければありがたい。

なお、本章は、筆者の個人的な見解に基づくものであり、日本政府や OECF の見解ではないことを付記しておきたい。

注(1) パフォーマンスに関しては、例えば、計画の承認に多大な時間がかかる、必要な内貨手当ができていない、スタッフが補充されていない、調達に際して意思決定に時間がかかる、責任回避・転嫁を行う、といった個別案件に関する問題から、同一事業を複数のドナーに要請する、契約実行段階では支払った関税等の還付が行われぬ、といった問題がある。さらには、システム・ロスや汚職といった社会構造の問題も大きな要因となっている。これら

が、積み重ねてドナー側に「バングラデシュはパフォーマンスが悪い」という評価が発生し、「なぜ発展しないのか」といった根本問題をも引き起こしているのが実態である。

- (2) 対バングラデシュ債権国会議におけるプレッジ額の推移をみると、下表のごとく、必ずしも援助疲れは発生していない。しかしながら、債権国会議におけるプレッジ額は、多くのドナーの「前年度と同様」という外交的な表明をもとに積算されており、このプレッジ額をそのままとらえることは危険であろう。むしろ、年度別の承諾額を示すコミット額とプレッジ額に対するコミットの比率をみれば、援助の減少傾向は明らかといえる。なお、円借款についても、交換公文ベース上、1995、96の2年間にわたって新規供与は見送られている。

(単位：100万米ドル)

	FY88	FY89	FY90	FY91	FY92	FY93	FY94	FY95
コミットメント プロジェクト援助	914	1,115	1,584	890	1,113	760	1,961	1,125
食糧援助	364	157	159	183	226	177	83	132
商品援助	251	601	430	295	575	336	365	354
計	1,529	1,873	2,175	1,370	1,915	1,274	2,410	1,612
プレッジ	1,627	1,604	2,059	1,714	1,994	2,040	2,067	2,086
コミット/プレッジ(%)	94.0	116.7	105.6	79.9	96.1	62.5	116.6	77.3

(出所) World Bank, *Bangladesh Annual Economic Update*, July 1996.

- (3) 本来的には「政府の開発への意思の欠如」と「欠如」という言葉を入れるべきであろう。しかし、筆者は、「開発＝援助を引き出す一つ的手段」ととらえることによって、「バングラデシュは開発のための援助を引き出すための意思は非常に強い。その意思は、(開発よりも)むしろ自己のサバイバルのためである」といった考え方から、あえて「政府の開発への意思」という表現にしている。
- (4) 日本輸出入銀行による円借款としては、東パキスタン時代の245億円がバングラデシュ政府の債務として継承されている(通商産業省『経済協力の現状と問題点』平成6年度版、293ページ)。
- (5) 対バングラデシュ債権国会議において、「バングラデシュは貧しい国であり、援助が必要」といった言葉で始まるバングラデシュ代表団のスピーチが必ず行われていた(1993、94、95年、ラーマン前蔵相)。また、1996年7月の「第7回日本・バングラデシュ商業経済協力合同委員会」ミッションに対応したキブリア現蔵相もまったく同様の発言をしている。このような事由から筆者は「貧困を売り物に」という判断を下している。なお、筆者が別の機会に参加した対インドネシア債権国会議におけるインドネシア代表の発言は

「インドネシアではまだまだ開発が必要だが資金が欠如している。だから援助してほしい」というものであった。

- (6) これらについては、公的部門によるインフラの整備にとどまらず鉱工業分野の整備への支援も考えられていた。また、フィージビリティ調査などの実施主体も、国際協力事業団(JICA)によるものは少なく、日本企業などによるものが多かったのも、他の途上国と比べて、一つの特徴としてあげることができよう(表4参照)。
- (7) 円借款の大口受入国であるインドネシアの場合、運輸セクター:23.0%, 商品借款等:22.9%, 電力・ガス:18.6%, 灌漑・治水等:10.2%, 社会的サービス:8.4%といったセクター配分である。同様に、インドでは、電力・ガス:45.7%, 鉱工業:11.5%, 開発金融:10.6%, 商品借款:9.2%, 社会的サービス:7.7%である(1996年3月末現在。OECF『年次報告書』1996年)。
- (8) 例えば、外貨準備高をみると、湾岸危機の影響を受けた1990年度は、6.5億米ドル(輸入月数では2.4カ月分に相当)のレベルまで悪化したが、その後は92年18.5億米ドル(同5.1カ月分), 94年31.6億米ドル(同8.2カ月分), 96年(6月)には31億米ドルと順調に回復してきた。
- (9) 円借款全体に占める鉱工業分野の比率は、ASEAN諸国では、タイ:4.3%, インドネシア:6.8%, フィリピン:1.9%であり、南西アジアではインド:11.5%, パキスタン:5.9%, スリランカ:2.0%である。これらの国の実績と比較して、バングラデシュの16%は極端に大きいといえる(1996年3月末現在。OECF『年次報告書』1996年)。
- (10) 公企業が活動を行っていない分野では、民間企業の参入が発生してきている、その例は、最近の輸出の牽引的存在であるアパレルなどの縫製業といえる。バングラデシュの民間企業の形成については、村山真弓「バングラデシュの企業グループ——その形成と特色」(『アジア経済』第38巻第3号, 1997年3月)に詳しい。
- (11) ハルタル実行日数は、1993年は18日, 94年は38日, 95年は96日であった。また、ハルタルによる経済的・社会的損害額は1日当たり1000万ドルという試算結果もある(『通商弘報』1996年2月15日)。
- (12) ここに示したような現象に関して、P・T・パウアーはその著、*The Development Frontier* (1991, Harvard University Press)において、例えば、[援助は、被援助国の政府を強化し、権力の集中をもたらす。援助を得るために、インフレ的財政金融政策を実行することによって、被援助国は必要以上に野心的な計画を立案し、外貨の蓄積を避けようとする。その結果、公共部門が拡大し、民間資本および外国資本に対する規制が課せられることとなる]と指摘し、援助のあり方を批判している。

- (13) 一つの事例として、筆者が1996年7月にグラミン銀行幹部から聴取したところによれば、「今回の政権交代につながった国政選挙に向けての一連のハルタルの後遺症として、農村部における生産の沈滞・所得の低下は相当に大きく、グラミン銀行としてもその悪影響（具体的にはメンバーからの返済率の悪化）を考えれば、（メンバーへの）ローンの供与を抑制せざるを得なかった」ということがあげられる。
- (14) 例えば、「トタン屋根でバングラデシュ女性を守れ——農村の住宅資金 ODA で融資」（『朝日新聞』1995年6月29日付）、「バングラデシュの農村女性——円借款で本格支援」（『読売新聞』1995年7月6日付）、「円借款、初の女性支援事業——バングラデシュの農村住宅改築援助」（『日本経済新聞』1995年10月5日付）、「バングラデシュの農村女性を支援——海外経済協力基金29億円の融資決定」（『産経新聞』1995年10月5日付）などがある。
- (15) 世界銀行 (IDA) の対バングラデシュ支援の方向は、従来の経済インフラ、社会セクター（教育、栄養）および構造調整から、今後は経済インフラは民活によるものとし、農業（農村インフラを含む）と社会セクター（教育と人口）に重点を移すことが計画されている（世界銀行, *Country Assistance Strategy*, Sep. 26, 1995）。他方、アジア開発銀行 (ADB) は、世銀以上に経済インフラに重点を置いているが、電力セクター、特に発電については民活を想定しており、農村インフラや教育などの社会セクターを重視している。
- (16) ドナー関係者で言われていたことは「バングラデシュはその厳しい自然条件ゆえに国としても一般大衆もサバイバルを求め、他方、官僚も民間企業も援助に依存して自己のサバイバルをはかっている」ということである。
- (17) 「システム・ロス軽減パイロット・プログラム」は、今まではバングラデシュの国内問題（内政干渉）として援助では手をつけてこなかった分野に一步踏み込んだという意味では画期的なものといえる。
- (18) 「貧民を貧しいままに放置しておく」なら「貧民政策」と呼ぶべきであろう。経済の問題である。しかし、識字率などに示されるようなバングラデシュの極端に低い社会指標の原因が、やはり政府の意思（教育に力を入れている／NGO 任せ）にあるとすれば、社会・経済の両側面を総合して「愚民政策」という表現を本報告では使った。
- (19) この考え方は、アジア経済研究所「開発援助とバングラデシュ」研究会の第1回会合（1996年4月18日）において、研究会主査である佐藤寛氏によって説明されたものである。

<参考文献>

- (1) 外務省『我が国の政府開発援助（ODA 白書）』各年版。

- (2) 通商産業省『経済協力の現状と問題点』各年版。
- (3) 海外経済協力基金『年次報告書』各年版。
- (4) 海外経済協力基金『海外経済協力便覧』各年版。
- (5) World Bank, *Bangladesh From Stabilization to Growth*, Mar.17, 1994 他。
- (6) 絵所秀紀『開発と援助 南アジア・構造調整・貧困』同文館。
- (7) 西垣・下村『開発援助の経済学』有斐閣。
- (8) 小浜裕久『ODA の経済学』日本評論社。
- (9) 佐藤寛編『援助の社会的影響』アジア経済研究所, 1994年。
- (10) 佐藤寛編『援助と社会の固有要因』アジア経済研究所, 1995年。