

バングラデシュ向け円借款の現状と課題

1. 概要

本行は、バングラデシュが 1971 年に独立して以来、69 件、合計 5,471 億円に上る円借款を供与してきた。第一号案件は 1974 年に供与した商品借款であり、以降、独立後の不安定な国際収支構造に対する支援や自然災害に対する緊急復興のための支援として、20 件、合計 2,621 億円の商品借款を供与している。また 1976 年にはプロジェクトに対する資金協力として「ダッカ - チッタゴン同軸ケーブル建設事業」とバングラデシュ開発銀行を仲介金融機関とした「ツーステップローン」(L/A 調印ベース。E/N は「ゴアルパラ - バリサル送電線建設事業」を含む 3 案件を対象に署名されている)を対象に円借款を供与しており、以降、同国の経済インフラ案件を中心に、49 件、合計 2,850 億円のプロジェクト借款を供与している。

2. 成果

バングラデシュは概ね、70 年代：年平均約 5%、80 年代：3%台後半、90 年代：5%の経済成長を達成してきた。経済政策は従来から五ヵ年経済開発計画に沿って行われてきたが、円借款は各計画における国家目標を念頭に検討され、輸入代替、輸出振興、さらには民間投資促進を図る上で優先度の高い経済インフラ案件を中心に供与されてきた。その意味でバングラデシュの経済発展に一定の貢献を果たしてきたといえるが、中でも電力、運輸、通信といった基幹経済インフラ部門への貢献度合いは高いものとなっている。

(1) 電力(代表的な案件:「ガスタービン発電プラント建設事業」(ハリプール火力発電所)、「農村電化事業」)

バングラデシュ向けプロジェクト借款における最大のセクターは電力・ガスであり、このうち電力セクター(発電(水力・火力)送電、配電)向けに 14 件、783 億円(「エネルギー部門構造調整借款」を除く)の円借款を供与している。バングラデシュにおける電力需給は非常に逼迫しているが(推定ピーク需要:2,449MW、発電可能容量:2,850MW(1998/99 年度))(注)、円借款では計 5 ヶ所の発電所(うち 2 隻の発電船を含む)の建設資金を供与しており、その総設備容量は全国発電容量(3,603MW)の 14%に当たる 515MW になっている。また本行は 1977 年から開始された「全国農村電化事業」を支援しているが、同事業は既に全国土の 18%、95,000km の配電線を整備し、200 万人を越える需要者に電力を供給している。電力供給を受ける地域住民で構成される農村電化組合が運営を担当する方式は他の開発途上国のモデルとなり得るとして評価されている。

(注)実際には既存発電所の相次ぐ故障と新規電源開発の停滞を原因として深刻な電力不足に直面しているが、システム・ロス率、特に人為的ロスが非常に高い水準にあり、また料金回収率が低レベルに留まっていることから 1991 年以降ドナーは BPDB(電力開発庁)向け新規支援には応じていない(円借款案件である「ハリプール発電所拡張事業」を除く。同事業は「エネルギー部門構造調整借款」の下で実施されたシステム・ロス率改善のためのパイロット・スキームとは不可分一体との理解の下で実施されたもの)。他方、「全国農村電化事業」は優良案件であるとの認識の下、本行、世銀、ADB、USAID

が積極的に支援している。

(2) 運輸(代表的な案件:「ジャムナ多目的橋建設事業」)

バングラデシュの国土は、東部の丘陵地帯を除くと大半が平坦な平原であり、三大河川(ガンジス川、ジャムナ川、メグナ川)や小河川によって道路が切断されている箇所が多く、円滑な物流が阻害されている。本行は交通網の整備によって国土開発を進めることを目的として三つの架橋プロジェクトに円借款を供与したが、特に国土を東西に分断するジャムナ川に架けられたジャムナ多目的橋は北西部の貧困地域を国民経済に取り込んだ経済成果とともに国家統一(国土の東西一体化)を示す記念碑的の事業としてバングラデシュ国民から高く評価されている。

(注)ジャムナ橋の取り上げ時には日本政府、世銀、ADBとの協議に2~3年を要したが、結果的には非常に優良な案件となった。このため巨大橋は優良案件になり得るとの認識が醸成されつつあるが、今後の取り上げに当たっては個々の案件を慎重に検証する必要がある。

(3) 通信(代表的な案件:「大ダッカ圏電話網整備事業」)

首都ダッカにおける電話回線の43%が円借款によって建設されている(計約37万回線に対して約16万回線が円借款対象分)

(4) 肥料

バングラデシュの食糧生産を支える肥料については、全国生産量の約69%が円借款によって建設された肥料工場で生産されている(全国生産量232万トンに対して約160万トンが円借款対象工場生産分)

(注)肥料工場は工業セクターの代表的な案件。工業セクター案件の中には開発効果が少ない、効率が悪い、等の問題を抱えた案件が散見される。

(5) その他

このほか、主として女性の土地無し貧困層向けの融資業務を行っているグラミン銀行を仲介金融機関としたツーステップローン(「農村開発信用事業」)の供与は Gender Empowerment、住宅整備による生活の安定化等をもたらしたものとバングラデシュの国民経済の発展に寄与している。

3. 問題点

バングラデシュは過去5年間、概ね年平均5%の経済成長を維持してきた。自然災害の頻発や歴史的な国境制定から国内の原材料調達に支障を来しているといった制約要因を抱えながらも、米の自給を達成する等の前進も認められる。しかしながら貧困人口比率が依然として45%という高水準にあり、その改善度合いも僅かな水準に留まっているといった状況にあることも事実であり、また基幹経済インフラ部門の中にも電力セクターのように改革に遅れが見られるセクターがある(2.(1)参照)。

プロジェクト・レベルでは、円借款を含む海外からの援助によって支援されたプロジェクトの多くが一定の成果を上げている一方、計画に比して大幅な遅延を招いた事業や想定された事業効果が発現していない事業も見受けられる。結果として計画が遅延した、あるいは想定された事業効果が発現されなかった事態を招いた要因として以下を指摘することができる。

(1) 案件選定プロセスの不透明さ、案件実施能力の不足

バングラデシュ政府の「ガバナンス」問題や人材不足、入札関連情報の漏洩や政治介

入等によって調達・工事段階において迅速な処理が行われなかったために案件の選定や実施が大幅に遅延する場合がある。また案件監理もドナー任せ、コンサルタント任せにしている場合がある。さらには事業実施に当たって必要となる関係他機関との調整能力が不足している、あるいは政府部内で力のある調整役が不在であるといったことも指摘できる。

(2) 案件運営能力の不足

事業の運営主体となる国営企業等が、財政、人材、制度といった面で問題を抱えているため、工事完了後の運営・維持管理が不十分なものとなった結果、事業効果が十分に発現されていない場合がある。一般に、実施機関側にハード面の整備に留まらず、ソフト面の改善に対する意識に希薄な場合がある。

(問題事例)

入札への政治家・ロビイストの介入(「ハリプール発電所拡張事業」、「大ダッカ圏電話網整備事業」等)

煩雑な国内手続き、関係者の時間感覚の欠如(本行やコントラクターの度重なる働きかけが常態化)

プラントの運営維持能力の欠如(発電所、肥料工場等)

ドナーへの依存

コンサルタントへの依存

これらの問題はいずれも一朝一夕に改善が可能なものではなく、ドナー側とバングラデシュ側との間の認識にギャップがある場合もあるが、我が国を含めたドナー側に「援助疲れ」が見え、資金の効率的運用の必要性が問われる中でこうした要因をいかに解決していくかを検討する必要がある。

一方、本行自身の反省として、コストオーバーランが発生した場合や工事完了後短期間のうちに修理が必要となった場合があるといった実状を認識する必要がある。

4. 新たな課題と今後の対応(案)

(1) 新たな課題

2000年4月にパリで開催された援助国会議では政治腐敗の根絶や行政、司法制度の効率性と透明性等を主題とする「ガバナンス」問題が議題の中心となった。第一次五カ年計画(1973~1977年)以降、バングラデシュ政府が援助依存からの脱却を掲げながらその体質は今日にいたるまで改まっていないが、開発資金のソースとビジネスチャンス在海外からの援助に依存してきたことで政府や企業の自助努力が進まず、また援助資金に関連する権益のアクセスを巡って社会的な公平性が損なわれた面も否定できない。

とはいえ、グローバル化の進展に伴い、バングラデシュも産業構造の転換や生産効率の上昇、技術水準を高度化、その前提となる教育水準の充実等を求められる中(注)、今後のバングラデシュの開発を阻害する最大の要因はオーナーシップやガバナンスの欠如にあるとの基本認識は国際的に定着しており、今後の円借款供与に当たっても従来以上にバングラデシュ側のオーナーシップを高め、良いガバナンスを実現するとの視点を取り入れていく必要がある。

(注)主力輸出品である縫製品の輸出に対する一般特惠制度の廃止(2005年)や北米市場におけるカリブ、サブサハラ諸国との競争、さらには著しく低い外国直接投資の受入等バングラデシュが改革を急がなければならない環境が整いつつある。

(2) 今後の対応(案)

今後のバングラデシュ向け円借款の検討に当たっては、こうした課題を念頭に置いた上で、貧困削減を目標として、同国の開発政策を踏まえた我が国としての支援戦略を策定していくことが重要である。

円借款実施上の重点

- イ．従来の経済インフラ案件中心の円借款ではハード面の整備を支援の中心に据えてきたが、今後は従来以上にソフト面での支援を充実させていく必要がある。
- ロ．従って、案件発掘段階よりバングラデシュ側のオーナーシップを尊重しつつ、内発的にガバナンスの改善を促すべく、ソフト面での支援をパッケージにした支援が事業効果の発現の観点からは望ましいと考えられる。
- ハ．その際、個別案件の取り上げに当たっては、対象セクターの改革の方向性や世銀等他ドナーが得た経験・教訓を踏まえ、現実的かつバングラデシュ側のオーナーシップを阻害しない程度のコンディショナリティを設定することを検討していくことも一案である。

案件ベースに留まらず、本行がバングラデシュ政府との、あるいは他ドナーとのセクター改革の議論に主体的に参加し、個別案件とセクター改革を有機的に結びつけていくことによって支援の効果を高めることが期待できる(「顔の見える援助」)。

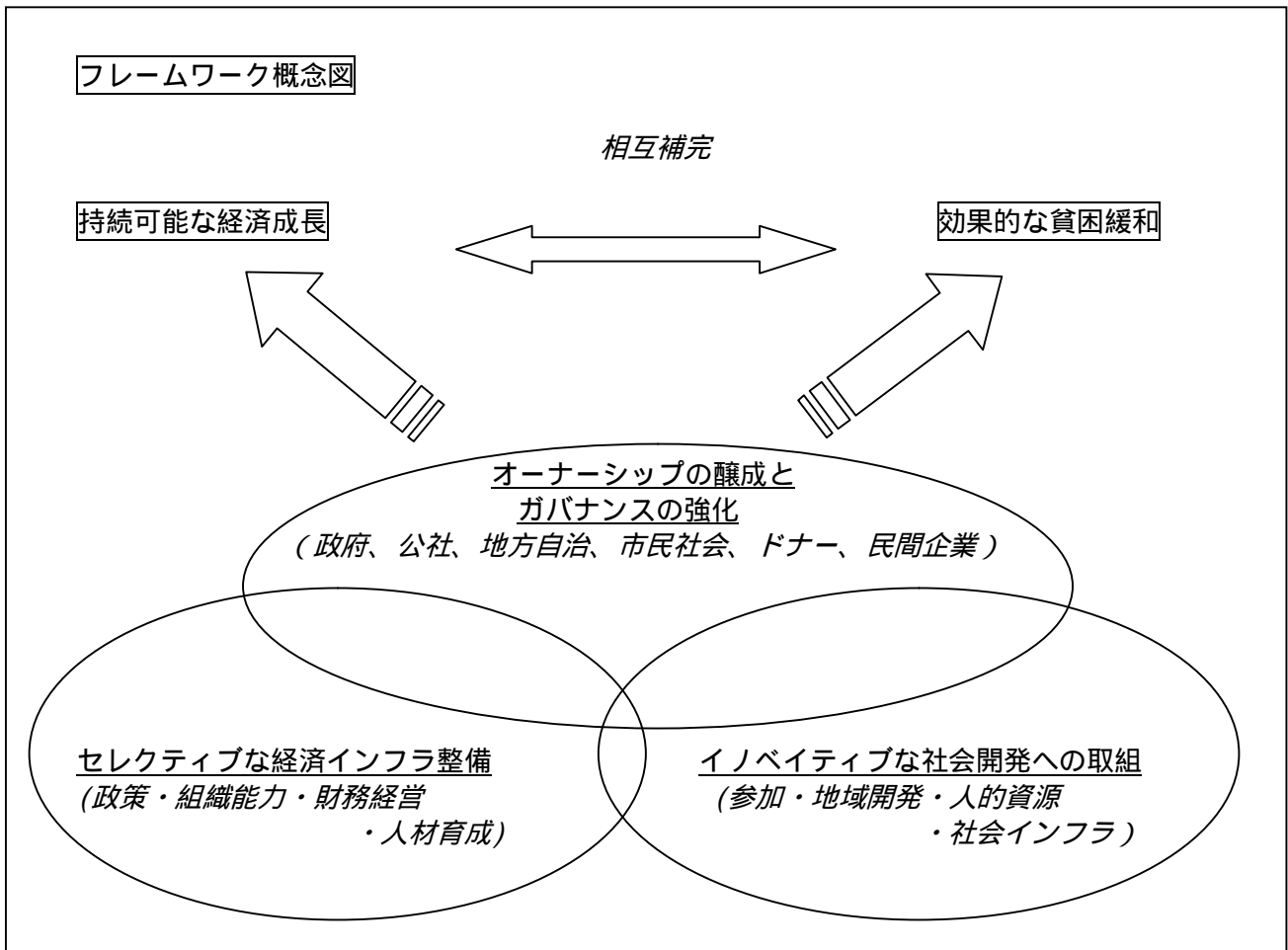
他ドナーとの協調

- イ．バングラデシュではドナーの存在が大きく、開発戦略を左右する最大のステークホルダーとなっているが、ドナーの問題意識はバングラデシュ政府のパフォーマンスの不十分さに集中している。
- ロ．バングラデシュは他の IDA 国同様、来年 7 月までに PRSP を作成する必要があるが、貧困人口比率の低下が極めて緩やかな中、貧困削減目標の達成に有効な開発戦略を打ち出し、引き続きドナー側の支援を引き出せるかどうか注目が集まっている。我が国は、今後のバングラデシュ向け経済協力において、トップドナーとしての責任ある対応として同戦略の策定に積極的に関与していくとともに、同戦略下で有効な援助を行っていく必要がある。
- ハ．特に世銀は、2000 年 4 月にパリで開催された援助国会議を踏まえて本年 4 月に改定した Country Assistance Strategy (CAS) においてバングラデシュにおける開発の最大のボトルネックが「ガバナンス」問題にあることを明確に打ち出している。
- ニ．従って、今後のバングラデシュに対する円借款のあり方を検討する上では、従来以上に主要ドナーとの対話を強化し、ガバナンスの改善を念頭に置きつつ、貧困削減を目標に取り組んでいくことが重要である。同時に案件の実施に当たってはバングラデシュ政府のパフォーマンス向上を求めていく姿勢が必要である。

バングラデシュ向け支援にかかる今後の対応について（案）

（１）支援の枠組み

持続的な経済成長と効果的な貧困削減を２大目標とし、そのためのインフラ整備とガバナンスの強化及び社会開発の推進を３本柱として一体的な援助を実施する（概念図参照）



（２）支援戦略

（１）のフレームワークに基づいて目標を達成するため、以下のレンディング及びノンレンディングサービスを相互補完的に提供していく。

《レンディングサービス》

イ． 経済インフラ整備については、実施機関の組織能力及び上記２大目標達成との関連で、投資効率／効果をより慎重に検討し、この観点から常に支援対象分野の優先順位を見直すことでバングラデシュ側における既得権益層の発生を防ぎつつ、よりセレクトティブな対応をしていく。

ロ． 社会開発分野（都市及び農村開発、人材育成、社会インフラ）については、円借款というモダリティとの適合性に配慮しつつ、本行側の対応力や外部リ

ソースとの連携を強化し、「大ファリドプール農村インフラ整備事業」に見られるようなイノベティブな試みを発展させていく。

- ハ． ガバナンス強化については、個別事業のコンポーネントに出来る限り関連する制度面の改革や調達・事業監理面の強化策を組み込み（コンサルティングサービスによる対応含む）ステークホルダー間の連携／対話を促すことで実質的な改善を目指す（金融制度／金融機関の改革と合わせた民間セクター支援の検討を含む）。

《ノンレンディングサービス》

- イ． バングラデシュ側のオーナーシップを醸成するため、本店ミッション等を通じた政策対話や本行ダッカ事務所とバングラデシュ側との協議等を通じて、ERD を含むバングラデシュ側の自助努力を促すような提案を行っていく（例えば、ERD の権限強化を求めることを検討する）。
- ロ． 電力等ドナー協調の下、セクター改革が進められている分野に対しては、トップドナーとして積極的な関与を行い、必要な内外のリソースを選択的かつ重点的に投入する。
- ハ． 上記レンディングサービスの補完やノンレンディングサービス実施のため、本行 SAF 調査等を積極的に活用する。またレンディングサービス、ノンレンディングサービスともその目的が十分達成されるよう、無償資金協力、技術協力や NGO との連携を強化する（例えば、本年 6 月にダッカで実施した NGO と日本政府（大使館）、本行、JICA との連絡会を発展させ、重点分野の検討過程に NGO の意見を取り入れていくことを検討する）。
- ニ． PRSP プロセスの進展を睨みつつ、当該プロセスへの主体的な参加と他ドナーとの対話を従来以上に強化する。他ドナーによる支援との連携により、開発課題に対して本行支援単独では達成し難いより体系的な支援の実現を目指す。

以 上