

Vol. 6 No.3 2004

フォーラム

メコン *Mekong*

今号の内容

〈特集〉

ODA50年とメコン河流域国

巻頭言

ODA50年とメコン河流域国 2
—援助の増額が解決策なのか？

特集

ODA50年とメコン河開発の歴史 3

日本の対ビルマODA
不透明かつ人権を軽視する日本の対ビルマ政府開発援助 5

日本の対タイODA
経済格差を広げるタイのODA 8

日本の対ラオスODA 10

日本の対カンボジアODA
日本の援助は貧困の解決につながるのか？ 12

日本の対ベトナムODA 14

日本の対雲南省ODA 16

統計で見るメコンのODA50年 19

ODA批判はなぜ続くのか 23

メコン・ライブラリー

ODAとメコン河流域国 27
—文献を読み比べてみよう—

- 検証ニッポンのODA
- 無責任援助大国ニッポン
- 日本のODAをどうするか
- メコン河流域の開発
- メコン河開発



ODA50年とメコン河流域国 援助の増額が解決策なのか？

2004年10月6日、日本政府が発展途上国に政府開発援助(ODA)を供与し始めて半世紀が経った。その50年前の1954年10月6日に、日本が援助供与国として「南アジア及び東南アジア経済開発協力計画」(通称コロンボ計画)への加盟が認められたことを政府は日本のODAの起源としている。コロンボ計画加盟2日前の朝日新聞は、一面トップで加盟の意味を次のように書いている。

「当面の技術協力によって受益国が日本の技術や経済に親しみを持つであろうから、将来日本品に対する需要を生み、対アジア輸出を促進する希望がある」。

また同月7日の朝日新聞の社説は、「コロンボ計画参加国のなかには、対日賠償の解決を見ない不満を持つ諸国とか、戦前の通商競争が復活することを恐れる国とかがあり、対日信用が全面的に高まっていない…」と分析している。

よく言われるように日本のODAは、戦後の東南アジア諸国との関係再構築と日本製品の輸出市場拡大を最重点の目的として始まったのである。このコロンボ計画には、日本が加盟した時点ですでにベトナム、ラオス、カンボジア、ビルマのメコン河流域国が参加していた。

それから50年、ODAは様々な衣をまといながら生き長らえ拡大していった。輸出振興と日本企業の海外進出の足がかりという初期の目的は、高度経済成長の中で貿易黒字の還流や国際貢献という別の衣に着替えさせられ、ODAは急速に量的な拡大を遂げた。プラザ合意後の円高の影響もあって80年代終わりには日本は世界最大の援助国となってしまった。しかし、10年間の絶頂期を経たのち、外務省の不祥事や国内景気の長期低迷を背景にしたODA削減論が高まった。内閣府が1977年以来続けている「外交に関する世論調査」で、「援助を積極的に進めるべきだ」と答えた人は、91年には40パーセントを超えていたが、2004年はその半分以下の19パーセント以下である。逆に、「なるべく少なくするべきだ」という人は、77年にはわずか4パーセント足らずだったのが、2004年は25パーセントを超えている。巻き返しを図るために外務省ら政府が用意した新たな衣は、国益重視や貧困削減である。国益重視に対しては、50年前のコロンボ計画加盟に戻ってしまったとの感が強く、援助を人道主義の流れに位置づけるNGOの観点からは狭い意味での国益論には厳しい批判が出されている。

一方の貧困削減はどうか。実は、貧困削減のためのODA増額はNGOの中でも叫ばれており、各国のODAを国際公約であるGNP比0.7パーセントに引き上げることを求めている。現在の日本のODAはGNP比0.2パーセント程度でしかない。今の3倍の援助をせよということである。本号が明らかにしているように、現状ですら、援助実施機関は少ない職員数で多額の援助を適切に実施することができていないのに、行政改革の中で誰がその3倍の額を貧困削減に使えるというのか。NGO？ たとえ、NGOがODAを使って活動を実施するにしても、まずは現在のODA額の中でNGOが実施する割合を増やすことから始めるべきであろう。もう1つ真剣に考えなければならないのは、そもそも貧困削減のための援助増額というのは「正しい問題」への「正しい解決策」なのか、である。1日1ドル以下で生活をしていることが貧困という「問題」なのか。その人たちが、もっとお金を使って生活することが貧困削減なのか。それが実現しないのはODAや援助が足りないからなのか。援助を増やすことが「解決策」なのか……。本号の特集を読む限りは、とてもそうは思えないのである。(松本悟)

ODA50年と メコン河開発の歴史

神田 浩史

50年目を迎えたニッポンのODAだが、近年はメコン河本流における架橋事業に力を入れてきている。無償資金を供与してラオス国内にパクセー橋を完成させたのが2000年。同じく無償資金協力でカンボジア国内にメコン河架橋"きずな"橋を完成させたのが2001年。そして、2004年になって、ラオスのサバナケットとタイのムクダハンを結ぶ橋の建設が、円借款を活用して始まった。80億8千万円をラオス、タイ両国におよそ半分ずつ貸し付けるこのODA。一つの事業に対する二国への貸し付けが初めてならば、重債務貧困国ラオスへの新規円借款供与も異例のこと。開発は世につれ、時代につれ。メコン河開発と日本の関わりについて概観していきたい。

輸送路としてのメコン河と 開発の仕掛け人

メコン河開発と日本との関わりは戦前に遡ることができる。メコン河下流域にあたるラオス、カンボジア、ベトナムを植民地支配していたフランスが、ラオスのビエンチャンからルアンプラバンまでの航路を確保したり、プノンペン港を整備し、中国南部の資源をメコン河を利用して運び出そうとしていたのにならって、戦前の日本政府も満鉄調査部（注1）を使って調査を進めていた。

その当時、メコン河流域の調査には参加していなかったものの、戦後、日本がメコン河開発に大きく関与するきっかけをつくったとも言える人物が、陸軍の南進にともなって、ベトナムにまで河川開発の適地調査に足を踏み入れていた。朝鮮半島北部で日本窒素の子会社・朝鮮窒素による水力発電開発に従事していた久保田豊氏で、当時、すでにベトナム南部のダニム川のダム開発を提唱していた。

敗戦後は日本に戻っていた久保田氏だが、1951年の日本の再独立以降は再び海外に進出し、ビルマのバルーチャン発電所やインドネシアのプランタス河流域開発と同様に、ダニム発電所も日本の南ベトナムへの戦後賠償によって完成させていった。

その久保田氏が、日本がメコン河開発に関わるキーパーソンとなっていく。

メコン委員会の設立と 開発の原則

タイを除くメコン河下流域の国々が、旧宗主国からの独立を果たしていった戦後、メコン河開発を主導していったのは1947年に設立されたECAFE（国連アジア極東委員会、ESCAP・国連アジア太平洋経済社会委員会の前身）だった。1951年、1954年、1956年とECAFEはメコン河開発の調査を重ねていき、1954年の調査ではビエンチャンより数十キロ上流のメコン河本流に発電や灌漑目的でパモンダムの建設を構想している。また、日本から久保田氏も参加した1956年の調査では、メコン河開発の実施調整機関の設立が勧告され、翌1957年のECAFE総会で、ラオス、タイ、カンボジア、南ベトナムの4カ国によって構成されるメコン河下流域調査調整委員会（メコン委員会）の設立が承認された。

メコン委員会によって確立されたメコン河開発の原則は、メコン河本流開発には4カ国の承認が必要で、1カ国でも反対した場合は開発を進めることができないのに対して、支流開発に関しては直接関係しない下流域国への報告を義務付けるというものだった。したがって、1954年にECAFEの調査団によって提唱されたパモンダムについて見ても、そのダムの受益国であるタイは建設に前向きであったものの、上流での取水を嫌った南ベトナムの反対で実現には至らなかった。

メコン委員会は1957年に早速、当時世界銀行最高顧問でアメリカ軍工兵隊のホイラー中將を団長とする調査団による調査を実施する。久保田氏も参加したこの調査が、本流開発についてはアメリカ合衆国が担い、支流開発については日本が担う、という役割分担を行う契機となっていく。日本政府は1959年に初めて久保田氏を団長とする調査団を派遣し、この調査団によって支流開発の目玉としてラオスのナムグムダムの早期開発が提唱されてた。

ナムグムダム単体の調査には、日本のラオスに対する準賠償（注2）が用いられ、久保田氏が設立したゼネコン日本工営が一貫して請け負っていく。ナム・グムダムの建設は1967年に始まり、日本も含めた11カ国が資金を提供したが、コンサルタントとして日本工営が設計、施工監理を担い、建設は間組が担った。土木関係者の間では“ダムの神様”と呼ばれるようになった久保田氏にとってナムグムダムは、最小限のダム堤体で貯水容量を最大限確保することができる“効率の良い”ダムの成功例として捉えられていったが、水没地の住民に対する立ち退き補償も満足に行われず、また、反政府組織を弾圧したいラオス政府の意向を受けて立ち木すら伐採せずに湛水するなど、ダム建設の問題点を象徴するような開発でもあった。

行き詰まるメコン委員会とアジア開発銀行の設立

メコン委員会は1964年から6年を費やしてメコン河下流域総合開発基本計画（IBP1970: Report on Indicative Basic Plan）を作成する。しかしながら、1975年のベトナム戦争終結、ラオスの左派政権樹立、カンボジアでのクメール・ルージュによる社会主義政権発足など、情勢の一変を受けて、活動停止を余儀なくされる。その後、カンボジアの離脱により3カ国により構成される暫定メコン委員会となって、より活動が限定的となっていったため、1987年にUNDP（国連開発計画）の資金を受けて行われたIBP1970の改定作業（IBP1987）が数少ない成果となっていった。

日本とメコン河流域開発の関係を考える上で、1967年に設立されたアジア開発銀行（ADB）の存在も重要である。世界銀行のアジア地域版として日本政府の提唱により設立されたアジア開発銀行は、アジアハイウェイ構想など大規模経済インフラ建設を中心に、メコン河流域の開発を提唱していった。もっとも、日本のODAにしろ、アジア開発銀行による開発融資にしろ、1970年代から1980年代にかけてはメコン河下流域で唯一の非社会主義国・親米国であったタイに集中したため、他の3国とタイとの間のギャップ形成の一つの要因となっていた。

カンボジア和平後のメコン河開発

1991年にカンボジア和平が合意された後、メコン河流域はアジア東部に残された格好の開発適地として改めて注目を浴びるようになってきた。暫定メコン委員会はメコン河委員会に再編され、日本政府はメコン河下流域を包含する下流域4カ国の開発推進をうたった「インドシナ総合開発構想」を発表。アジア開発銀行は大メコン圏（GMS: Greater Mekong Sub-region）といった表現でより広範囲な経済インフラ整備の必要性を提唱した。一方で、メコン河上流域の中国国内の開発は、メコン河本流におけるダム建設に象徴されるように、急ピッチで下流域にお構いなしに進められている。また、中国によるメコン河流域国への援助供与や投資の急伸は、メコン河流域の開発に大きな影響を及ぼしてきている。

こうした中、中・下流域でも本流ダムこそ着手されるにはいたっていないものの、支流におけるダム建設は次々に進められ、アジアハイウェイ構想を下敷きにした「東西回廊」「南北回廊」といった道路ネットワークを実現するために、架橋にも力が入られてきている。開発の主役、主体は地域住民である、と、多くの国際機関や国際会議などで確認されるようになって久しい。しかしながら、中国、ビルマはもとより、ラオスにしろ、カンボジアにしろ、ベトナムにしろ、民主制度では一日の長があるタイにおいても、住民主体の開発を嘲笑するかのようにならている。

戦乱や独裁国家により傷つけられた地域住民にとって、何が最も優先されるべきなのか。今一度、立ち止まって、住民主体で考える時かと思う。そのために、ニッポンのODA50周年を迎えて、日本に暮らす私たちにできることは、私たちのお金が日本政府やアジア開発銀行を通して、どのようにこの地域で使われているのかを監視し、旧弊を押し付けるようなやり方に対してブレーキをかけていくことではないかと、改めて強く思う。

（注1）1907年に設置された、南満州鉄道株式会社の調査・研究機関。会社経営のための調査・研究や、中国東北地区からモンゴルまでの政治、経済等の基礎調査・研究を行なった。

（注2）賠償支払い請求権を放棄した国々に対して、戦後処理として準賠償に関する取り決めが成立し、無償資金協力が1960年代半ばまで行われた。

日本の対ビルマ ODA 不透明かつ人権を軽視する日本の対ビルマ政府開発援助

鬼塚チェイス円(メコン・ウォッチ)

1962年以来、ビルマは残忍な軍事政権によって支配され続けており、日本の対ビルマODAも全てこの政権のもとで行われてきた。1990年の総選挙では、軍の支援する党は議席の2%しか獲得できず、アウンサンスーチー氏が率いる国民民主連盟(NLD)がその81%を獲得した。しかし軍事政権はこの選挙結果を認めないばかりか、NLDの存在自体を抹殺しようとしてきている。このためビルマに援助を行う先進国は少なく、ビルマの最大援助国である日本は目立つ存在である。さらに、ビルマの国境地帯では強制労働や強制移住、虐殺、女性への性暴力がまだまだ組織的に行われている。こういった状況下での日本の対ビルマ援助は人権蹂躪につながる恐れもあり、日本の対ビルマ政府開発援助(ODA)はその意義が強く問われている。

日本の対ビルマODAの始まり

日本の対ビルマODAは、ネウィン将軍がクーデターにより権力の座についた3年後の、1965年に始まった。このODAはその10年前、1955年から行われた戦後賠償に引き続いて行われた。戦後賠償の目玉となったのはビルマ最大の水力発電所、バルーチャン第2水力発電所の建設であった。ビルマに対する賠償額が後に決められたインドネシアやフィ

リピンの額と比べて低かったために、そのギャップを埋めるべく「経済技術協力協定」が結ばれたのが対ビルマODAの始まりである。このように、ビルマへのODAは戦後賠償の延長線上にあった。

1965年に始まったこのODA、いわゆる準賠償の中で目を引くのは、「四工業プロジェクト」(略称・四プロ)のための円借款である。1968年から1986年までに、四プロのために合計約519.5億円の円借款が行われ、ビルマ政府が日本の特定4企業から軽自動車、農業機材、電気製品、及び重要工業製品を購入するために使われた。ビルマに対する無償資金協力は1975年から始まった。無償資金協力は研究所の設立や食糧増産援助に向けられた。1978年からは、1965年からの円借款による債務を救済するため、債務救済無償資金協力も始まった。

軍政の下で続く対ビルマ ODA

1965年以降、ネウィン将軍による独裁支配のもとで、ビルマの経済状況は悪化していった。かつて「アジアの米倉」と呼ばれていたビルマは1987年に後発開発途上国(LLDC)に類別され、それに伴って日本からの円借款は停止されることになる。1988年に民主化運動がビルマ全国に広がった際には、ネウ

ン将軍はデモ行進に参加していた約3000人の虐殺を命令した。この後ネウィン将軍は建 前上引退するが、その後数年間もかなりの政治的影響力を維持していたと言われている。

1988年の虐殺に続き、軍事政権が1990年の総選挙を無視した結果、援助国は以前のように開発援助を行うことが政治的に困難になった。日本政府も対ビルマODAを減らしたが、一方で欧米諸国の制裁を中心とした政策とは異なる「太陽政策」をとっている。欧米諸国がビルマの人権状況や民主化勢力への抑圧に厳しい批判を向けるなか、日本政府はビルマとの「特別な関係」を強調した。

日本政府もビルマの軍事政権に対して民主化の促進を要求しているものの、それとは矛盾する援助政策が実際には行われている。日本政府は「ケース・バイ・ケース」で援助を決めるようだが、こうした態度はどこまで民主化の促進につながったのだろうか。

人権への配慮に欠ける ODA

ビルマでの人権侵害の深刻さは、国連機関やNGO、国際労働機関(ILO)によって多く報告されている。にもかかわらず、日本政府は、ビルマのインフラ整備にしばしば伴う強制労働の問題など、開発援助における

人権侵害に対する意識が極めて薄い。その好例がバルーチャン第2水力発電所の修理計画である。

2001年にILOの調査団がビルマの各地で強制労働問題を調査し、その結果を発表した。この調査報告により、調査対象となった地域では、ビルマ国軍の駐留地と強制労働との間に強い相関関係があることが分かった。この報告が発表されたころ、日本政府は戦後賠償で作ったバルーチャン第2水力発電所の修理のために約30億円の無償資金協力の提供を検討していた。この水力発電所は、特別な許可がない限り、外国人立ち入り禁止になっているカレンニー州にある。その上、ビルマ国軍とカレンニー民族軍との対立が続いている地域でもあり、発電所をカレンニー民族軍の攻撃から守るため、ビルマ国軍の拠点もいくつか存在する。周辺には地雷がばらまかれているという報告もあり、技術者にしてもジャーナリストにしても、外国人の場合は発電所に行く際は当局から許可をとり、護衛と一緒に移動する必要がある。

このような状況とILOの報告から、バルーチャン第2水力発電所の安全確保のために配置されたビルマ軍も、周辺住民から労働力や物資の提供を強要していることが推測できるはずである。日本の技術者と発電所の修理事業の安全を確保するために

軍の拠点を拡大すれば、地元住民への抑圧がさらに深刻になることも考えられる。しかし、外務省はプロジェクトの規模が小さく、発電機の入れ替えだけなので、強制労働を伴う恐れはないと主張し続けた。発電所の安全確保を担うビルマ軍の強制労働の問題に関しては、ただの一度もコメントしていない。

しかも、外務省は社会影響調査を行ったと主張しながら、その報告書が基本設計調査報告書の一部であることを理由に公開を拒否した。メコン・ウォッチが情報公開申請をした結果、ようやく報告書が公開されたが、外務省のいう「社会影響調査」は1ページにも満たず、「調査」と言える代物ではなかったことが判明した。それによると、「現地調査期間中に地域住民へのインタビューを通じて、地域住民は本プロジェクトの実施が生活環境に影響を与えるものではないと認識していることを確認した」とある。しかし、どのような状況のなかでこのインタビューが行われたのか、インタビューはどのような質問内容であったのか、安心して本音で答えられる環境をつくるために外務省はどのような措置をとったのか(とらなかったのか)等については全く書かれていない。外務省がバルーチャン第2水力発電所にまつわる人権問題への問いかけに答えないことは、ビルマ軍による住民への抑圧を黙認しているに等しい。

透明性の欠如

バルーチャン第2水力発電所の社会影響に関する情報を公開することに抵抗を示した外務省だが、他の対ビルマ援助に関しても透明性を確保しているとは言い難い。具体例を以下に紹介する。

ラングーン国際空港拡張事業:

1998年、日本政府は10年ぶりにビルマ軍事政権に対して円借款を行った。これは、ラングーン国際空港の拡張事業のためであった。外務省はこの25億円の円借款は人道上必要だと主張し、円借款が凍結される前からの案件である(新規案件ではない)と説明した。また、外務省はビルマ軍事政権に対して民主化の進展や人権状況の改善のために「強く申し入れた」とウェブ上で説明している。

日本政府は2000年度に同プロジェクトのためにさらに14.5億円の円借款を行ったが、外務省のウェブサイトはその情報は掲載されていない。『政府開発援助国別データブック』には対ビルマ援助のリストがあり、円借款の欄には「なし」とある。外務省に問い合わせたところ、2000年の借款は確かに行ったが、掲載されていないのは「もれたのではないか」とのことであった。他にいったいどんな情報が「もれて」いるのだから。

債務救済無償資金協力:

2003年3月まで、日本政府はビ

ビルマ政府の出した
パルーチャン水力発電
プロジェクトに関する冊子



ルマを含むLLDC(31カ国)に対して債務救済無償資金協力を行った。この制度では、被援助国は日本政府にいったん債務を返済し、日本政府が同額を無償で提供する。また、相手国政府にはこれを自国の社会・経済発展のために使い、なおかつその用途を「ショッピングリスト」として日本政府に提出する義務が課せられる。

このリストを全く提出しない国もあった中で、ビルマ軍事政権は毎年提出していた。このリストに関して初めてメコン・ウォッチが外務省に問い合わせた際、外務省は相手国政府の信頼関係を害する可能性があるから公開できない、という見解を示している。これを受け情報公開法を使ったところ、1995年度～1998年度までのリストが公開され、その結果、4年間だけでも約5億円の用途不明金があったことが分かった。外務省もこれで問題に気づき、モニタリングがなされていなかったことを認識するに至っている。

経済構造調整政策支援

この支援は、ビルマと日本両国の関係省庁や専門家で構成されたグループがビルマの状況を分析し、経済改革に向けた提言をするというプロジェクトで、2000年に開始された。ビルマにおける「経済構造調整が進捗するよう両国政府間で協

議を行っていく」ための支援であった。しかし、この経済構造調整政策支援の終了後、再び外務省は、最終報告書は公開できないと主張した。その理由として、プロジェクトの形成段階で実施細則の合意に「公開しない」という文言が含まれているからだと述べている。ビルマの経済状況を日本の税金で調査したにも関わらず、納税者である国民に公開しないことも問題だが、今後のビルマ経済の向かう先を、それに大きく影響されるビルマの国民に公開しないということは大きな問題と言える。日本政府は「民主化促進」を謳っているにも関わらず、どうしてこのような不透明なプロセスを容認しているのだろうか。

おわりに

2003年5月30日にビルマの北部に向かっていたアウンサンスーチー氏と約200人の支援者が、軍事政権が結成したとされる暴徒に襲われ、70人以上の支援者が殺されたと報告されている。それ以降、アウンサンスーチー氏はずっと拘束されており、政

治体制は強硬な方向に向かう一方である。この5月30日の事件の3週間後、日本の外務副大臣がビルマを訪問し、3つのことを申し入れたと発表した。これはアウンサンスーチー氏の解放、とNLDの自由な政治活動の回復、国際社会に対する事件に関する説得力のある説明であった。そして2003年7月29日に事務次官が記者会見の席上、「何事もなかったかの如く進めるということは出来ません」と言った後、対ビルマ援助は実際一時期止まってしまった。しかし、このような公的な発表があったにも関わらず、日本政府の対ビルマ援助は説明のないまま再開し、日本政府が申し入れた3つの事に関しての進歩もなく、「何もなかったかの如く」現在行われている。

日本政府はビルマの民主化支援のためにも対ビルマODAが供与していると主張しているが、日本の対ビルマODAは、透明性やアカウンタビリティが確保されておらず、人権の尊重といった概念も十分に反映されていない。このような援助を以って民主化を支援しているという日本政府の主張には説得力がない。

日本の対タイ ODA 経済格差を広げるタイの ODA

木口由香(メコン・ウォッチ)

援助の始まり：特別円贈償

タイに対する ODA の供与は、昭和30年(1955年) 同時に結ばれた「特別円問題解決に関する日本国とタイの間の協定」によって始まっている。第二次世界大戦中、日本とタイは一時期同盟関係にあり、日本軍のタイでの軍費は日本銀行に特別円勘定が設けられ調達されていた。これに日本の敗戦で借り越しが残り、タイはその支払いを求めている。

この協定では、残額の支払いと共に96億円を限度額とする借款、あるいは投資をタイ側に供与するとなっていた。だがこの96億円に対し、タイは協定締結後に「無償」と解釈したと主張、日・タイに見解の相違が発生した。結局「特別円問題の解決に関する日本国とタイとの間の協定のある規定に代わる協定」というものが昭和37年に結ばれ、日本側が「タイの国民感情に配慮し」これを無償資金として支払ったという経緯がある。当時の国会外交委員会で外務省は、タイが伝統的に友好国であること、また「わが国にとって東南アジアにおける最大の輸出市場であり、一千人をこえる在留邦人がタイで経済活動を行っていることを考えると、同国との友好関係を促進するためにできる限りのことをすべきであることは当然であります、…」などと説明している。タイ政府はこの資金で日本の生産物及び日本人の役務の調達を行うことになり、実質的な「援

助」が始まったのである。

有償・無償援助の開始

工業化を目指すタイの政策に従い、日本はダム建設と送電網の整備、道路建設などに融資を行う。1968年に有償資金協力が始まり、最初の円借款で東北タイに建設されたのがラムドムノイダム(後にシリントンダムと改名)、ナムプロムダムなどである。9案件中8件が電力関係で占められた。この時期、東南アジアの共産化を防ごうとしていたアメリカと、東北タイなどの共産化を恐れるタイ政府は積極的に同地方の開発を行っていた。日本の援助がこの地域のインフラ整備に多いのはこの流れに沿っているためだろう。1972年には農業及び農業協同組合銀行(BAAC)への円借款が開始された。

その後、1970年にカンボジア紛争が勃発、紛争周辺国であるタイへの援助は安全保障上重要視され拡大、インフラ整備だけでなく灌漑・農村開発なども援助の対象となっていた。また、1971年には無償援助が開始される。国際協力機構(JICA)の対タイ援助は、過去の全世界に対する援助の中で上位3位内に位置している。有償協力は、2003年3月末までの累計(承認ベース)で協力案件が235件1兆9302億円に上る。対象となった主な分野は運輸47%、電力・ガス17%などである。

経済発展と通貨危機

1985年のプラザ合意により日

本企業の海外進出ラッシュが始まる。日本の援助は地方都市のインフラ整備や経済インフラの整備に振り向けられ、タイの経済の飛躍的な発展を支えたといわれている。見方を変えればタイへの援助といつつも、日本企業の受け皿としての環境整備に援助が使われたということだ。この頃の代表的なプロジェクトは東部臨海工業地帯の建設で、小さな漁村の連なる海辺が一大工業地帯に生まれ変わるようになった。

タイはこの後、驚異的と評される経済発展を遂げるが、1997年の通貨危機により、その順調な成長にストップがかかる。このとき、日本政府は通称「宮沢基金」と呼ばれる緊急支援などでタイを支える。危機の翌年、1998年のJICAを通じた援助も100億円を超えた。

タイに対する借款は、2002年ごろから首都圏の地下鉄建設や新空港の建設などに集中し、従来のように地方でのインフラ整備事業は減少している。だが、日本は2001年にも9千万ドル以上の無償資金をタイに供与している。これはアメリカの3.4倍にあたり、日本が未だにタイにとって最大の援助国であることに変わりはない。

「発展」の裏側

JICAなど日本の援助機関の資料を見ると、地方と都市部の格差の是正、ということが繰り返しプロジェクトの目的に上がっている。タイの国民一人当たりのGDPが2000ドルを超えた現在でも、東北

首相府前で抗議をする
ダム影響住民(2002年)



タイの農村部の一世帯あたりの年収は300ドルにも満たない。国が順調な経済発展を遂げれば国民に等しくその富が再配分される、ということはタイでは現実には起こっていない。経済発展によりバンコクなどの都市部で便利な生活を享受する人々が増えた一方、農村からの出稼ぎ者は未だに低賃金で危険な労働に従事している。1980年代から地方の農民の間に、立ち退きなどを伴う政府の開発プロジェクトによって自分たちが貧困化しているという不満が高まっていった。このような住民運動グループがネットワークを形成して立ち上がったサマツチャーコンジョン(貧民会議)も「政府の開発によって貧困化した」と明確にアピール、その責任を問いながら運動を展開している。

このタイの政策を支え続けた日本の援助にも、清算されていない負の部分がつきまとう。最初の円借款の事業シリントンダム建設では、正当な補償を得られずに軍事政権によって移転させられた人々が多数いる。人々は30年たってから、1997年憲法(注)を盾に補償要求を始めた。同じくナムプロムダムの建設は、下流の農村に水不足を引き起こした。毎年上流に出かけて交渉し放水してもらおうことが村の年中行事となってしまう、農民は経済的な負担を強いられている。1972年借款のパンチャオネンダム(現シーナカリンダム)。最近、このダムの貯水池に断層が走っていることがわかり、地震発

生によるダム決壊の危険が指摘されたが、事業主体のタイ発電公社は「安全だ」という主張を強硬に繰り返すのみで不安は払拭されていない。

1980年代、メーモ石炭火力発電所の発電機増設の援助が行われた。このプロジェクトは排出される有害物質による甚大な影響を地域にもたらしている。後に、環境保全のため脱硫装置にも支援が行われたが被害は収まらず、住民は同地域からの移転を求めている。最近では、住民から炭鉱操業の差し止めと健康被害への補償を求める2つの訴訟が起きた。

1993年に行われた環境保全基金支援。この資金の一部が、政治家の関与で建設地が不当に変更されたサムットプラカン汚水処理場の建設にまわされたことも記憶に新しい。また、1994年の借款で建設されたラムタコン揚水発電所建設では、工事中の発破粉塵が付近の農村に健康被害を引き起こしたが未だ何の解決策もとられていない。

日本の援助機関が農家の所得増加に貢献したと評価している、農業及び農業協同組合銀行(BAAC)支援。BAACの融資は農民の側の理解不足を解消しないまま安易な貸付でその負債を増やし、逆に生活を圧迫してきた。現政権タイラックタイ党が先の選挙で圧勝した要因の一つは、同党が掲げた「BAAC負債のモラトリアム」が非

常な人気を呼んだため、この問題の根の深さがうかがえる。

かつて、世界銀行の融資したパクムンダムに反対を唱える住民の前で、郡の役人は「国の発展のため、少数の犠牲はやむをえない。国に貢献できることを喜ぶべきだ」と発言した。パクムンダムの影響住民は6千世帯を超え、数万人が貧困に苦しんでいる。日本が関連した援助プロジェクトでは、どれだけ「少数の犠牲」がでているのだろうか。

今後、タイと日本は対等なパートナーシップで周辺国の援助に当たっていくというが、その前に、タイ社会の抱える問題とODAの果たした役割を様々な側面から捉えなおすべきだろう。今のまま、開発による貧困者と様々な問題を忘れ去り、次のステップに進むことに懸念を抱かざるを得ない。

【注】1997年憲法：軍によるクーデターの後、1992年に起こった「プルツサパー・タミン(5月の流血事件)」の反省にたち起草された憲法。タイの歴史のなかで一番民主的な内容だといわれている。

【参考】
参議院会議録情報 第40回国会外務委員会 第11号 特別円
国際協力機構、タイ国別援助研究会報告書 2003年12月
『フォーラム Mekong』各号
『Pai nam nam(水を求めて)』(タイ語文庫、発行年など詳細不明)
『タイラット』(タイ語新聞)2002年1月23日
『マネージャ』(タイ語新聞)2002年1月24日

日本の対ラオス ODA

東智美(メコン・ウォッチ)

日本の対ラオス ODA の概観

日本のラオスへの経済協力は、1957年にラオスが対日賠償請求権を放棄したことを受けて、58年に経済技術協力協定が締結されたことに始まる。この協定に基づき、ナムグムダムの子備設計調査やピエンチャン市上水道建設工事などに10億円の無償援助が供与された。

ラオスは1975年に現在の「ラオス人民民主共和国」が成立するまで、三派による内戦が続くが、その間もラオスへのODAの供与は継続された。

日本は1965年に通貨安定基金として50万ドル、66年に170万ドルを拠出した。1966年にはラオスと8カ国及び世界銀行との間にナムグム開発基金協定が締結され、本格的な対ラオスODAが開始された。同ダム計画の進捗にともない、ピエンチャン平原の農業開発のための灌漑計画が浮上し、パイロット農場設立のために、コロンボ・プラン(注1)による専門家の派遣、青年海外協力隊の派遣が行われた。エネルギー開発と農業開発は、その後の日本の対ラオスODAのなかでも大きな比重を占めている。

また、ラオスは1965年に青年海外協力隊の最初の派遣先となった4カ国(他にフィリピン、マレーシア、カンボジア)の1つで、そのなかでも最初に隊派遣取極が締結され、隊員番号1番はラオスに派遣された隊員につけられた。1975年12月に革命によって社会主義政権が成立した後は、協力隊の派遣が中断されたが、1990年に

派遣が再開され、これまで1000名を超える隊員がラオスに派遣されている。

一方、援助は社会主義政権下でも継続され、1986年にラオス政府が経済開放化と市場経済原理の導入を目指す新経済メカニズムを導入した頃からは、援助額が増額されている。91年以降日本はラオスにとってのトップ・ドナーとなっている。2001年度までに、日本からラオスに対して、有償資金協力として130億9400万円、無償資金協力として88億1800万円(以上、交換公文ベース)、技術協力として292億1900万円(JICA経費実績ベース)のODAが供与されてきた(注2)。

ちなみに、OECDの統計を見ると、2003年の全ての援助国及び援助機関の対ラオスODAの総額は、支出純額ベースで2億9863万ドルとなっている(うち日本の二国間援助は8600万ドルで約29%)。これは、ラオスの対国民総所得(GNI)比で、16.1%を占めており、タイのマイナス0.7%、ベトナムの4.5%、カンボジア12.5%と比べても高い数字である(注3)。この数字からは、いかにラオスが海外の援助に依存しているのかが窺える。

対ラオス ODA とダム開発

対ラオスODAのスタートとなったナムグムダムには、74年と76年には対ラオス初の円借款が供与されており、日本の対ラオスODAの象徴的なプロジェクトである(コラム参照)。

ラオスでは、アジア開発銀行(ADB)を通じた多国間援助においても、

ナムソン導水プロジェクト、トゥンヒンブンダム、ナムルックダムなどへODAが供与されており、ダム開発は対ラオスODAの大きな柱となってきた。その中で、ダム開発は住民の強制立ち退きや生計手段の破壊、水没や導水による下流の水枯れなど多くの環境社会影響を引き起こしてきた。

2001年にADBと国際協力銀行(JBIC)の協調融資によって建設されたナムルックダムは、ラオスへの20年ぶりの円借款案件である。JBICはADBと同様にこのプロジェクトを「成功」と位置づけているが、ダム建設による住民や家畜の健康被害、移転住民の食料不足、漁業被害、違法伐採の横行、汚職といった様々な問題が挙げられている。

国際協力事業団(JICA、現国際協力機構)が1996年から2002年に実施可能性調査を行ったナムニエップ第1水力発電プロジェクトについても、建設が行われた場合の環境社会影響が指摘されている。調査の中で多くの問題点が指摘されながらも、ダム以外の選択肢は検討されず、実施可能だと結論付けられていることから、あくまでも「ダムありき」の姿勢が窺える。

ラオスでは、過去のダムが引き起こしてきた環境社会影響や、経済性の分析が十分に行われないうまま、次々とODAによる新たなダム建設が進められてきたのである。

メコン地域開発と対ラオス ODA

2003年12月に東京で開催された日本ASEAN特別首脳会議で「日

本ASEAN行動計画」がまとめられた。「日本はメコン地域開発を従来より重視し、積極的に支援」を行うとしている。外務省は、地域内の格差是正のためにはメコン地域の内陸部における経済成長が重要だとしている。つまり、ラオスとカンボジアへの開発援助に重点が置かれるということである。そのなかで、タイ-ラオス-ベトナムを結ぶ「東西経済回廊」が「『メコン地域中心部』における開発案件を立ち上げるプラットフォームの役割を果たす」として、タイのムクダハンとラオスのサバナケートをつなぐ第2メコン国際架橋への円借款や国道9号線改修事業へ

無償資金協力が行われている。

東西経済回廊の建設については、結局のところ域内の格差拡大につながるのではないかと、道路建設によってHIV・AIDSやマラリアなどの感染拡大につながるのではないかなどの懸念が出されている。その一方で、これまでのインフラ開発について、その環境社会面を含めた負の影響と、それがラオスにもたらした効果が分析されないまま、「格差是正」のためにラオスへの開発援助に重点が置かれることになれば、これまで引き起こされてきたODAによる被害は繰り返され、ラオスがODAから「自立」する日は遠ざかるだろう。

【参考文献】

青山利勝（1995）『ラオス：インドシナ緩衝国家の肖像』中公新書
 外務省（2003）『政府開発援助（ODA）国別データブック 2002年度版』
 鹿島平和研究所（1967）『カンボジア・ラオス・ベトナム メコン河の総合開発』
 国際協力事業団（1998）『ラオス国別援助検討会報告書』

注1：南アジア、東南アジア及び太平洋地域諸国の経済・社会開発を促進することを目的とし、1950年1月に発足した協力機構。

注2：外務省『政府開発援助（ODA）国別データブック 2002年度版』

注3：International Development Statistics (IDS) online: Databases on aid and other resource flows (<http://www.oecd.org/dac/stats/idsonline>)

対ラオス ODA の象徴 ナムグムダム

日本の対ラオスODAがそこから始まったという意味でも、援助の歪んだ構造を体現しているという意味でも、日本の対ラオスODAの象徴と言えるナムグムダムの事例から日本の対ラオスODAの問題を考えてみたい。

日本はナムグムダム建設に対して、第1期に17億8000万円(約500万ドル)の無償資金と第2期に51億9000万円(約1700万ドル)の円借款を供与している。「ラオスの外貨の稼ぎ頭」と賞賛されてきたナムグムダムは、確かに多いときにはラオスの輸出額の半分をそこで発電される電力によって稼ぎ出してきた。しかし、このダムが森林の水没や川の水質悪化、住民の強制立ち退きなど環境社会面で多大な被害を引き起こしてきたばかりでなく、経済性にも疑問があることを指摘しておかなければならない。

売電によってラオスの経済成長に大きな貢献をしているとされているナムグムダムは、実はダムの水不足による発電量の低下に悩まされてきた。水不足を解消するために、ナムグム川の集水域管理にカナダの援助が入り、ナムグムダム貯水池に水を送るためにアジア開発銀行の援助でナムソンダムが作られている。さらに、ナムソンダムの有効性を維持するためにナムソン川の集水域管理にもドイツや日本の国際協力事業団(現国際協力機構)の援助が投じられている。

ナムグムダムの建設資金に目を向けてみると、第1期の資金のほとんどは無償援助によってまかなわれているし、タービンや発電所などの修復にも日本からの無償援助が使われている。円借款の返済には、78年以降の債務救済無償が使われている。つまり、ラオスは日本から無償資金を受け取り、それを円借款の返済に



充てているのである。78年から2001年までにラオスに供与された債務救済無償は58億7400万円に上る。

1つの援助によって新たな援助が「必要」となり、それによってラオス政府が借金を背負い、その借金を援助によって返済するという矛盾した開発援助の構造をナムグムダムは象徴している。環境社会影響を回避するための費用を負担せず、借款が援助によって埋め合わされたうえで、ナムグムダムは外貨を稼いでいるのであり、それを無視した「ダムを作ればラオスの経済発展につながる」という主張を単純に鵜呑みにすることはできないだろう。

【参考文献】

松本悟（1997）『メコン河開発』築地書館
 リスベス・スライター（1999）『母なるメコン、その豊かさを蝕む開発』めこん

日本の対カンボジア ODA 日本の援助は貧困の解決につながるのか？

川村暁雄(神戸女学院大学)

日本の対カンボジア援助は、和平後の総選挙により新政権が生まれた1993年以降本格化した。毎年およそ100億円供与する日本はカンボジアにとって最大の援助国であり、2002年までの10年間の対カンボジア援助合計の25%を占めている。2002年策定の国別援助計画の中で外務省は、日本は対カンボジア援助について今後も「他ドナー諸機関・国を引き続きリードして」いくという自負を示した。だが量はともかく質的には「リード」する内容を持っているのだろうか？

カンボジアが抱える課題については、2001年に国際協力機構が発行した報告書『カンボディア国別援助研究会報告書-復興から開発へ』(以下「報告書」)において詳しい分析がされている。「報告書」の総論部分では、コミュニティの基本的価値・規範・社会関係の崩壊、それにとまなう縁故主義・汚職・暴力・人権侵害などの蔓延、人的資源の量的・質的低下、戦争による社会資本の破壊・劣化、自然環境の破壊などを発展の阻害要因として指摘する(注1)。その内容は、『国家貧困削減戦略文書2003-2005』(2002年、以下「貧困削減戦略」)でカンボジア政府が示した認識とも重なる部分が多い。「貧困削減戦略」では、優先課題として、(1)マクロ経済の安定、(2)農村での生活手段の確保、(3)

雇用機会の増大、(4)能力向上、(5)組織の強化とガバナンスの改善、(6)セーフティネット強化による脆弱性の減少と社会的な包含の向上、(7)ジェンダー面での公平性の向上、(8)人口問題への関心の集中という8点を挙げている。なお、日本の外務省の国別援助政策では、「持続的な経済成長及び貧困削減を最大のテーマ」とし、「社会的弱者対策等に十分配慮」しつつ、(1)持続的な経済成長と安定した社会の実現、(2)社会的弱者支援、(3)グローバルイシューへの対応、(4)ASEAN諸国との格差是正のための支援を4つの重点課題とし援助を行うとする。

カンボジアの開発に関与する場合には特に注意しなくてはならないのは、「報告書」や「貧困削減戦略」が指摘する脆弱さ、つまり「カンボジアの社会では貧困化が極めて簡単に起こる」という点であろう。「貧困削減戦略」は、とりわけ国内避難民・難民帰還者、HIV/AIDS患者、母子家庭等、孤児、ストリート・チルドレン、不正規居住者、障害者を「貧困化の悪循環」に陥りやすい人びととして特定し、注意を喚起している(注2)。コミュニティの崩壊や政府の機関の弱さに加え、「政府の情報の入手の難しさ」や「法律や権利を活用する環境がないこと」が、「搾取に対する脆弱さ」を生み出し、貧困化の悪循環を生み出して

いるという(注3)。この背景には、現地人権NGOや国連人権高等弁務官事務所が指摘するように、汚職の蔓延や、権力を持つ人の犯罪が罰せられない状況もある(注4)。

外務省も、国別援助計画で「経済成長が貧困層にもたらす負の側面」について懸念を示し、「貧困に資する援助」のためには、多様な要因を「十分踏まえた上で実施する必要がある」とする。だが、実際にそのような配慮がなされているのだろうか。

フォーラムMekong (Vol.5, No.4)で詳しく紹介されているが、JICAが調査・設計を担当し、外務省の無償資金協力による実施が計画されている国道一号線路幅拡張プロジェクトでは、こうした配慮はあまりみられなかった。とりわけ特に注意を払うべき「非正規居住者」である立ち退き対象者の生活に対する配慮には課題が多い。そもそもカンボジアで土地所有制度が認められたのは2002年のことであり、道路周辺の人々はそれ以前は土地の所有権を確立するすべも無かった(注5)。このため、立ち退きを求める政府に対して住民は非常に弱い立場におかれている。このままプロジェクトが実施されると、住民は家屋等に対するわずかな補償で泣き寝入りを強いられ、その後の生活再建が困難とな

国道一号線脇の店舗。
道路が改修されると
生計手段を失う住民も多い



ることが予想されるが、2003年に発行されたJICAの「カンボジア国道1号線プノンペン～ネアックルン区間改修計画調査最終報告書」ではこうした問題については触れられていなかった。

なお、現地NGOやメコン・ウォッチなどの指摘により、2004年後半にはJICAの対応も変化し、代替地の提供や補償単価の改訂をカンボジア政府に求めるようになっていく。また、移転住民の生活再建を確認するためにJICA自身が外部モニターを雇用するなどの方針も出された。

確かに、住民の再定住について詳細な計画を策定するのは、カンボジア政府の責任であるが、日本の援助で行われる以上、それが「貧困化の悪循環」を生み出してはなるまい。「社会的弱者支援」を重点分野の一つとする外務省が、自ら実施するプロジェクトで社会的弱者の貧困化をもたらしたのでは、何のための援助なのかを問われてしまうことになるだろう。

カンボジアへの最大の援助援助国である日本に求められているのは、個別のプロジェクトを適切に実施することだけではない。貧困解決には、カンボジア政府の自助努力が不可欠であり、その意思を確認する

ことはカンボジア政府に資金を供与している援助国の責任でもある。とりわけ「貧困削減戦略」で示されるように制度的問題を解決することは、貧困削減の必須条件であり(注6)、その実現のためには、汚職を廃絶し、公正な政府を実現するというカンボジア政府首脳の高い政治的意思が欠かせない。NGOの中には、こうした面における日本政府の弱い姿勢が、カンボジア政府の改革への政治的な意思を奪っているという見方もある(注7)。

日本の援助が本当にカンボジアの貧困解決につながるのか。最大の資金供与国である日本の政府を監視する私たち市民の責任は重い。

(注1) 同報告書第一部総論12頁。

(注2) Council for Social Development 2002, p.26。「報告書」では天川論文がこの問題を扱っている(天川、とりわけ59頁参照)。

(注3) Council for Social Development 2002, p. iv.

(注4) UN Doc., E/CN.4/2004/105 および NGO Forum on Cambodia 2002、ADHOC 2003 参照。

(注5) 厳密には、2002年までは土地の占有権を獲得するための手続きは存在していたが、手続きに対する十分な情報提供がされておらず、実際にはほぼ不可能であった。

(注6) Council for Social Development 2002, p. vi.

(注7) フォーラム Mekong Vol. 5, No. 4 掲載のエバ・ガラブル氏インタビューおよび2004年8月の筆者によるカンボジアの人権NGOへのインタビューによる。

参考文献

外務省『外務省カンボジア国別援助計画』(外務省、2002年2月)。

カンボディア国別援助研究会『カンボディア国別援助研究会報告書? 復興から開発へ』(国際協力事業団、2001年10月)。

天川直子「第二部1章3節1貧困」カンボディア国別援助研究会所収、2001年56-62頁。

Council for Social Development, *National Poverty Reduction Strategy 2003-2005* (Council for Social Development, 2002)。

UN Doc., E/CN.4/2004/105, *Situation of human rights in Cambodia: Report of the Special Representative of the Secretary-General for Human Rights in Cambodia, Peter Leuprecht* (19 December 2003)

NGO Forum on Cambodia, *NGO Statement to the 2002 Consultative Group Meeting on Cambodia* (NGO Forum on Cambodia, 2002)

日本の対ベトナム ODA

松本 悟 (メコン・ウォッチ)

伝統的な ODA

対ベトナム ODA は、1978 年のベトナムのカンボジア侵攻以来 15 年近く中断していた。それが、ベトナム軍の撤退、カンボジア和平の実現などによって 1992 年に再開されてからは、急速に拡大している。2003 年までの対ベトナム ODA は累計で 1 兆円に達し、インドネシア、中国、インドなどに次いで 7 番目の規模になっている。ベトナムにとって日本からの経済協力は ODA 全体の 30~40 パーセントを占め、援助国・機関中で最大である。その際立った特徴は、1 人当たり GDP が 400 ドルに満たない低所得国でありながら、日本からの ODA の 90 パーセントは有利子の円借款だという点であろう(注1)。

対ベトナム ODA を一言で表現すれば、伝統的な日本の援助パターンを体現していると言えるのではないだろうか。なぜならば、戦後賠償、日本企業による「仕込み」(後述)、インフラ中心といった日本の ODA の特徴的な要素が色濃く出ているからである。

ベトナムへの戦後賠償は、賠償支払い請求権を放棄しなかった 4 か国の中で最も遅い 1959 年 5 月に 140 億円で合意に達した。当時ベトナムは、共産党が率いる北ベトナムと、アメリカ寄りの南ベトナムに分断されており、賠償は南ベトナムにしか供与されなかった。円借款第一号は、ベトナム戦争末期の 1972 年に南ベトナムに供与したカントー火力発電電事業(52 億 2000 万円)である。その後、ベトナムの南北統一に伴う旧南ベト

ナムの債務継承問題は解決に至ったものの、カンボジアで大虐殺を続けるポルポト派の一掃を図ったベトナム軍によるカンボジア侵攻とその後の駐留を非難する立場から、日本の対ベトナム ODA は凍結された。

91 年にパリでカンボジア和平合意が成立したのを受けて、日本政府は ODA 再開の準備を始めた。円借款再開の障害となっていたのは延滞された債権だった。延滞債務がある国へは円借款を供与できない原則がある。そこで、日本の民間銀行が極短期の融資をベトナム政府に行い、その資金で対日債務の返済に充てた。これによって延滞債務がなくなり、455 億円の円借款供与が可能になった。このうち 235 億円は、民間銀行から借りた極短期の融資の返済分なので、新規円借款は実質 220 億円だった(注2)。こうした、「つなぎ融資」はベトナムの国際通貨基金(IMF)の延滞債務にも適用された。当時の日本輸出入銀行(現在は国際協力銀行=JBIC に統合)は 93 年 10 月 5 日に 2300 万ドルをベトナムに供与し、翌日回収した。こうしたタイプの融資は、日本輸出入銀行史上 2 回しか実施されなかった極めて異例な扱いだった(注3)。

15 年近い空白後の円借款再開にとってもう 1 つの障害は案件の準備不足だったという。これについて JBIC は「援助の中断していた期間は JICA の開発調査も行われなかったため、最初に審査対象となったのはベトナムの国営コンサルタントがフィージビリティ・

スタディ(F/S)を行っていた案件であった」と書いている(注4)。しかし、通産省(現在の経済産業省)から多額の経済協力費を補助金として受け取っている日本プラント協会は、93 年 2 月までに 26 件の調査を完了させており、のちの円借款案件となるフーミー火力発電所については 89 年の時点でベトナム政府に調査報告書を提出している。日本企業が自らの資金で案件発掘の調査を行い、その報告書を途上国政府に提出して日本政府に ODA を要請してもらう一こうしたやり方を「仕込み」と呼ぶ。これ以外にも、対ベトナム ODA 再開をビジネスチャンスと狙っていた日本の商社による案件の「仕込み」はカンボジア和平直後から盛んだった(注5)。

ODA 再開直後から年間 600 億円を超える援助がベトナムに約束された。2001 年度以降の ODA 削減の逆風の中でも、対ベトナム ODA は電力、道路、港湾などのインフラを中心に、毎年 800 億円を超える水準を維持し続けているのである。

対ベトナム ODA 拡大が生む開発の歪み

日本はスハルト時代のインドネシアを被援助国の優等生のように評したことがあったが、今やその代名詞はベトナムに向けられつつある。しかし本当にそうなのだろうか？

2003 年 12 月のベトナム支援国会合で、日本の駐ベトナム大使は、支援を約束した援助の執行率の低さを指摘した。同年 12 月 3 日の

AFP通信は、援助の支出に長い時間がかかることは、ベトナムに対する援助国側の不満のタネで、約束された援助額のうち実際に執行されているのは、わずか25~40パーセントに過ぎないという。これについて当時の駐ベトナム日本大使は、支援を宣言し支出を待っている資金は、「無駄金であり、無駄な労力である」と述べたとAFPは報じている。ベトナムの援助執行率はさほど劇的な改善を見せているわけではないが、「貸し過ぎ」の批判に対して日本政府は「大丈夫、問題ない」を繰り返す。本当だろうか？

上記の支援国会合と同じ時期に、イギリス・サセックスのIDS(開発研究所)から一本の論文が発表された。タイトルは「援助の増殖:援助国はどのように責任をとるのか」となかなか刺激的である(注6)。「増殖」というのは、開発援助の草分けである第2次世界大戦後のマーシャルプランや台湾への援助はほとんどアメリカによって行われていたのに対して、近年は、二国間援助、多国間援助、そしてNGOを通じて様々な援助が発展途上国に流れるようになったことを意味する。この論文では、その顕著な例としてベトナムを取り上げている。ベトナムでは援助はGDPの5パーセントを占める。2002年の時点で、25の二国間援助機関、19の多国間援助機関、350の国際NGOが8000ものプロジェクトを通じて活動している。言い換えれば9000人のベトナム国民に1つの援助プロジェクトになる。その結果として援助を受ける途上国の側に生じるいわば多額の「取引コスト」に警鐘を鳴らしている。つまり、政府の行政能力の限界が指摘されている発展途上国で、こ

れだけの額の資金、多様な援助機関・団体に対して、それぞれ、訪問者の受け入れ・予算消化状況の報告・活動進捗報告を異なる言語・様式・会計年度・政策的関心事に沿って対応しなければならない。月給が低いベトナム政府役人は、その何倍にもなる援助プロジェクトからの副収入に依存するようになり、何が本質的な仕事かを見失うことになる(注7)。

対ベトナムODAのもう1つの危うさは、ODAがベトナムのエネルギー政策や海外投資計画を歪めさせているのではないかという点である。ベトナム政府はインフラ開発の資金を日本のODAから調達する一方で、多額の自前の資金を投じて大規模インフラ開発を進めている。換言すれば資金面でも技術面でもすでに自国でできることを、日本のODAで行っている。ベトナム政府は自前の資金で中部のセサン川の発電や灌漑用のダム開発を推進しながら、ベトナム企業はラオスのセコン川でのダム開発に投資している。その一方で、ベトナム政府は、中部の古都フエ市の人命と財産を洪水から守るために治水ダムを建設する必要があるとして、日本に多額の援助を要請している。この治水ダムの必要性の議論は置いておくとして、電力のためのダムや隣国のダムを建設する資金があるのに、人命や財産を守るためのダムは援助に頼るといえるのはどういうことなのだろうか？ 限られた国内の開発資金の振り分け方としては歪みがあると言えないだろうか。

それだけではない。1995年度から2000年度までの6年間だけで、日本はベトナムの水力発電事業に対して726億円以上の円借款の

供与を決めた。既存の大型ダムでは、年間電力需要のピークを記録する乾季に水が不足して十分な発電が行えないこと、大勢の立ち退き住民や漁業被害をもたらすこと、援助がダムによる電力コストを下げるために環境への負荷が小さい熱電併給(コージェネレーション)や再生可能エネルギーの開発が価格面で競争できないこと、など、日本のODAがベトナムの水力発電事業に向けられることには強い批判の声がある(注8)。非持続的な発電形態を、ODAという海を隔てた補助金が維持し、ベトナムの健全なエネルギー政策実現を妨げてはいないだろうか？

今、ベトナムは、インフラ整備→経済成長路線が使える「日本のODA向きの国」として高い評価を受けているようだ。しかし、それがベトナムの政府職員の開発意識を歪め、持続可能性からはかけ離れた時代遅れのハコ物思考を植え付けてしまわないか、被援助国の「新優等生」への不安は尽きない。

(注1) このデータは「増えるベトナム ODA」『朝日新聞』2004年7月24日による。

(注2) 諏訪勝『破壊 ニッポン ODA40年のツメ跡』青木書店、1996. のp225を参照。

(注3) 国際協力銀行『日本輸出入銀行史』2003. p246

(注4) 国際協力銀行『海外経済協力基金史』2003. p228

(注5) 諏訪勝、1996のIV章1を参照。

(注6) Acharya, Arnab et al. (2004) Aid Proliferation: how responsible are the donors? IDS Working Paper 214, Institute of Development Studies, January 2004.

(注7) Houghton, Georgina (2004) Debt in whose name in Vietnam? Mekong Update & Dialogue Vol.7 No.2 April - June 2004, AMRC: 5-6

(注8) グラニア・ライダー(2003)ベトナム電力セクターへの日本のODAを再考せよ、『フォーラム Mekong』Vol.5 No.2: 3-7

日本の対雲南省 ODA

施錦芳(専修大学大学院)

雲南は中国の南西国境地帯に位置し、総面積は39.4万km²で、全国の国土総面積の4.1%を占めている。1998年末の雲南省全土の総人口は4,144万人であり、総人口のうち貧困ライン以下は約1,005万人に達した。そのうち、衣食にもこと欠く状況にあるものは約405万人となっている(注1)。

1990年に日本政府は対雲南省ODAを始めた。これまでに雲南省において実施したODA(円借款、無償資金協力)の案件は表1のとおりである。

表1で示したように、2002年度までに、日本政府が雲南省に提供した円借款の主な分野は、鉄道、上水道、化学肥料工場など経済インフラ整備であり、その他には通信、人材育成分野などにも向けられている。対中円借款全体に占める雲南省への円借款の割合を計算してみると、1991年、1993年、1995年、および

1999年において、対中円借款総額の1割以上を雲南省への円借款が占めている。無償資金協力は、食糧の増産、教育振興、医療保健などへの援助が多い。

これまでの対雲南省ODAの中で、良い効果を上げた例として、援助金額が一番大きかったプロジェクトである南寧-昆明鉄道建設事業をみてみよう。南昆鉄道は、港のない西南地区から、港のある広西壮族自治区へ通じる鉄道である。この鉄道の建設により、雲南省の省都昆明を中心として、東南アジア諸国、および中国西部地域の市、省、自治区の結びつきは強いものとなった。南昆鉄道の開通が産業開発、地域開発へ与えたインパクトも多く報道されており、雲南省の鉄道分野への支援は、経済発展に大きく貢献していると考えられる。

1999年に国際協力銀行(JBIC)による支援を受け現在実施さ

れている昆明市上水道整備事業は、これまで昆明市インフラ建設におけるプロジェクトの中で外資導入金額が最も大きく、現在中国国内で実施されている都市に水を供給するプロジェクトの中でも投資金額は最大規模である(注2)。2006年に完成すれば、昆明市の1日当たり水供給量が現在の73.4万トン(2000年の実績)から133万トンに増え、昆明市の持続可能な発展のために重要な意義を持っていると考えられる。一方で、事業の一環で水源確保を目的としたダムを建設するため、2002年末1万人余りの農村住民の移転が行われた。この住民移転の規模は雲南省にとって最大規模のものであり、経済格差や、言葉・民族の違いによる移転住民と移転先のもともとの住民の対立など、移転に伴う地域社会への様々な影響が懸念されている。ダム建設事業自体には円借款は供与されていないが、ダム建設と密接に結びついた

表1 雲南省における円借款、無償資金協力の実績

単位：億元

年度	円借款		無償資金協力	
	案件名	金額	案件名	金額
1990	雲南化学肥料建設計画(Ⅰ)	26.33		
1991	雲南化学肥料建設計画(Ⅱ)	56.9		
	南寧・昆明鉄道建設計画(Ⅰ)	54.61		
1992	3市(厦門、重慶、昆明)上水道整備計画	104.43		
	南寧・昆明鉄道建設計画(Ⅱ)	99.04	第1ラウンド	3
1993	雲南化学肥料建設計画(Ⅲ)	57.45		
1995	南寧・昆明鉄道建設計画(Ⅲ)	233.42		
	南寧・昆明鉄道建設計画(Ⅳ)	189.98		
1996	広州-昆明-成都光ケーブル建設計画	53.49		
1997			第二少数民族地区中等学校教育機材整備計画	1.2
1999	昆明上水道整備事業計画	209.03	国家級貧困医療機材整備計画	1.8
2001	雲南人材育成計画	45.4	第2ラウンド	2.2
2002		30.08	雲南民族博物館に対する文化無償	4490万円

(出所) 外務省経済協力局編『我が国の政府開発援助ODA白書』(1998-2002年)より筆者作成

導水事業を支援する日本にも、これらの問題に対する一定の責任があると考えられる。

対雲南ODAに対しては、南昆鉄道の事例に見られるように経済発展に貢献しているとの

評価がある一方で、昆明上水道整備事業の事例のように社会影響に対する懸念も挙げられる。

(注1)「中国の地方概況」(<http://www.china.org.cn/japanese/n-difang/yunnan.htm>)を参照。中国では1人当たり平均年収625元以下は貧困人口と指定している。貧困人口が全人口の半分以上を超える県を貧困県と指定している。

(注2)『雲南情報』2004年3月1日を引用。

中国上流を流れる
メコン河(欄滄江)



「川があるから援助対象国に含める ということではない」

：今後の対雲南省 ODA

後藤 歩(メコン・ウォッチ)

2003年12月の日・ASEAN特別首脳会議において、日本はメコン地域開発への協力を拡充し、今後3年間で約15億ドルの協力を行うことを決めた。その後外務省は、その方針をまとめる目的でミッションを派遣しメコン河流域の各国政府と政策協議を行った。

2004年7月8日、この報告会が外務省において NGOを対象に開かれた。2回のミッションの中で中国政府との政策協議がない点を指摘したメコンウォッチに対して、山野内南東アジア第一課長(当時)は2つの視点から対雲南省 ODAに対する消極的な姿勢を見せた。なお、メコン河は中国の雲南省を流れているため、メコン地域開発の中国に関わるものを対雲南省 ODAと呼ぶ。

ひとつは経済の側面から。急速な経済発展を成し遂げつつある中国へのODAは、この3年間で約半分に減っている。今後は中国を援助対象国としてよりも民間投資の対象国として捉え、日本企業の支援を積極的に行いたいという。メコン地域開発の枠組みでは、そのイニシアティブをバンコクの日本商工会議所へ託すことも考えているようだ。

もうひとつは政治の側面から。経済力をつけている中国は、アジアにおける日本の影響力を削ぐような動きをしているという。外交

上の切迫感が強くなってきている中で、日本はメコン地域開発において自らの存在感を確保することを強く意識しつつ援助を行う必要があるとの思惑がある。雲南省はメコン地域に含まれるが、だからといって援助対象とする意図は日本にはないのだという。

政策協議ミッションで中国政府との会合がなく、担当者レベルでの具体的な話も少ないのには、こうした背景があった。今後雲南省への日本からのODAは、その他のメコン地域のように増える可能性は低いと考えられる。

ただ、忘れてはならないのは、中国は雲南省を国の電力資源開発の重要な拠点と考えており、既に14の水力発電ダムが建設・計画されるなど、メコン河本流の開発事業を増やしている。中国によるメコン河本流の開発は、下流域国に大きな環境・社会影響を与えていることが危惧されているが、中国はメコン河委員会に加盟していないため、誰も止めることができない。援助国としては中国へ距離を置つつある日本だが、メコン地域開発に関わる国として、中国と対話していく必要性は依然強く残されているといえる。

＜雲南省出身の留学生の声＞

日本の対雲南ODAへの提言

施錦芳(専修大学大学院)

今後、より効果的・効率的な対雲南省ODAを実施するために、次の四つの点に注目したい。

第一に、中国西部の大開発とメコン地域の開発を追い風として、東南アジアのゲートウェイである雲南省と東南アジア諸国との結びつきが、ますます強化されている点である。将来的に雲南省が東南アジアの経

済発展に大きな役割を担っていくことを考えれば、雲南省は今後とも日本の援助が必要だと思われる。第二に、雲南観光業の発展を支えてきたのは、南昆鉄道などインフラの急速な整備であるということである。これら経済基幹産業への支援は、対雲南省ODAの重点分野であると言えよう。第三に、雲南省には少数民族が集中しているため、非識字率が沿海部よりかなり高いことがあげられる。このことは、少数民族地域における教育分野、とりわけ基礎教育

への援助は、ますます重要となっていることが考えられる。第四に、今後、ODAを供与する場合には長期的視野に立ち、資金協力と技術協力を有機的に結合させるべきだということである。

日本の経済、財政事情や雲南省の経済発展に伴う開発ニーズの変化を背景にして、対雲南省ODAのこれまでのあり方の見直しや、今後より効果的・効率的なODA援助政策の策定が求められている。

対雲南省 ODA と事後評価

後藤 歩(メコン・ウォッチ)

雲南省への日本のODAは1990年から行われており、施報告では今後も日本の援助に期待が抱かれている。しかし、これまでの援助はどのように評価されているのだろうか。ここでは、2001年に事後評価された円借款案件の一例を紹介したい。

国際協力銀行(JBIC)が2001年度に実施した事後評価結果が掲載されている「円借款案件事後評価報告書2002」を見ると、約140億の円借款が供与された「雲南化学肥料工場建設事業」についての記述が目にとまる。本事業は、中国国内の食糧問題を解決するため、化学肥料の生産能力を増加させることを目的としていた。しかし、化学肥料の生産実績は計画の1割を切る結果となった。この事業の上位目的であった食糧生産の増加は実現されているため、農産物生産への事業の貢献度はほとんどなく、採算も取れない状況にあり、事実上の失敗である。

失敗の理由としては、市場経済移行期中、予測困難であった電力価格の高騰で肥料生産の経済性が落ちたこと、また化学肥料の栄養分が単一であったため、農民にとって使い勝手が悪く売り上げが伸びなかった点等が挙げられている。つまり、事業の計画段階で十分な実施可能性調査が行われず、実際に肥料を使用する農民のニーズも軽視されていたと言え換えられる。最終的な教訓としては、「事業の実施可能性について計画段階での十分な情報収集と分析が必要」、と極めて当たり前な点が指摘されるに留まっている。事業の実施プロセスには住民移転も含まれていたが、「ネガティブな影響は事業者より報告されていない」として、JBIC自身による問題の掌握は行われていないようだ。

事後評価が行われることは望ましいが、過去の教訓はどのように次のプロジェクトへ活かされているか。その点を注意しながら、今後の対雲南ODAを注視していく必要がある。

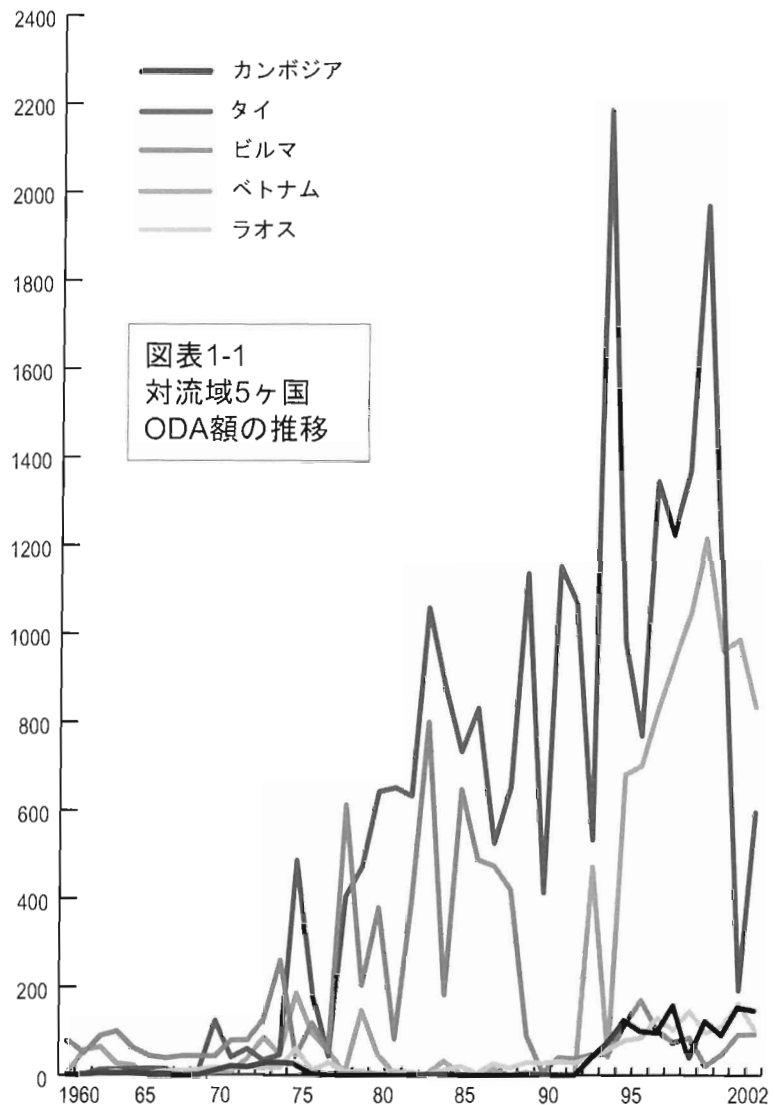
統計で見る メコンのODA50年

山田真司(メコン・ウォッチ)

紛争、クーデター、通貨危機…メコン河の悠然とした流れとは対照的に、流域国が辿ってきた道は決して穏やかなものではない。流域国のこのような事情と、ODAによる市場拡大・資源確保を意図した日本側の姿勢(注1)とがあいまって、この地域に対する日本のODAは一種独特の軌跡を描いてきた。そこで本稿では統計データに現出する「歪み」を、戦後賠償期、揺籃期、流入期、「底上げ」期という4つの時期区分ごとに解説し、対流域国ODAの50年の回顧を試みる。なお、メコン河は中国の雲南省にも流れているが、統計の都合上、今回は考察の対象外とした。本稿が、メコン河開発が今後どのような方向に流れ、流されていくのかを考える一助となれば幸いである。

1 戦後賠償期 (1950年代半ば～60年代)

日本の対メコン河流域国ODAは、1954年11月のビルマに対する賠償協定「日本・ビルマ平和条約及び賠償・経済協力協定」を皮切りにした、戦後賠償とそれに続くいわゆる準賠償というかたちで始まった(図表2)。対流域国ODAの形態別割合の推移を示した図表3-1と、日本の二国間ODA全体額を示した図表3-2とを比較すると、対流域国ODAが1970年代に入るまで、無償資金援助中心であるのはこのためである。



出典: International Development Statistics (IDS) on line Database on aid and other resource flows (<http://www.oecd.org/dataoecd/50/17/5037721.htm>) より作成。

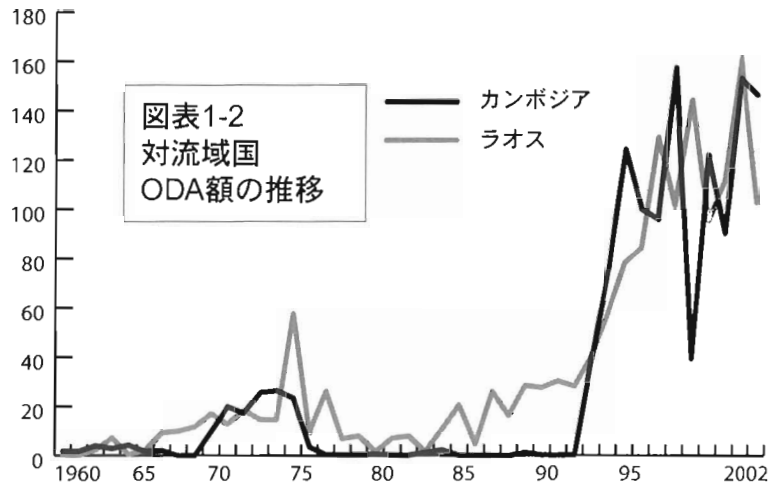
注: 1960年から1966年までは支払純額ベース、1967年以降は約束額ベース。

図表3-1をさらによく見ると、1961年から1963年という早い時期に、有償資金協力が供与されていることがわかる。これはベトナムのダニム水力発電所に対する円借款であり、同国は円借款のみならず、賠償資金のうちの99.49億円（ベトナムに対する全賠償額の約7割に相当）をこの発電所の建設費用に当てている。なお、図表2中のタイに対する準賠償は「特別円」（「第2次世界大戦中わが国がタイの物資、役務を調達するためにタイ通貨を使用したのと同額の円貨を積立て、将来支払うこととしていたことから生じた負債」、通商産業省『我が国の経済協力の現状と問題点』より）であり、他国に対する賠償・準賠償とは若干性格を異にすることに留意されたい。

ダニム水力発電所の例が示すように、流域国に対して供与された賠償・準賠償の用途は経済成長を主眼としたものが中心であったことは、強調しておく必要がある。「環境・社会配慮」といった言葉さえなかった時代に、戦争の被害に対する「償い」として、大規模なインフラや工場が建設された。このとき確立された経済成長重視という日本型援助モデルは、その後の援助に並々ならぬ影響を与えることになる。

2 揺籃期 突出するタイとビルマ（1970年代～80年代）

1970年代に入ると、日本政府は1977年より第5次にわたる「中期目標」を策定するなど明確な量的目標を掲げ、ODA拡大に邁進する。その一方で、この時期の対流域国ODA額（図表1）に目を移すと、タイ、ビルマへのODAは額を増やしているものの、ベトナム、カンボジア、ラオスに対する援助が伸び悩み、対流域国ODAはこの時期、ODA全体額ほどの伸びは示していない



出典：図表1に同じ。

図表2：流域国に対する賠償・準賠償（単位：億円）

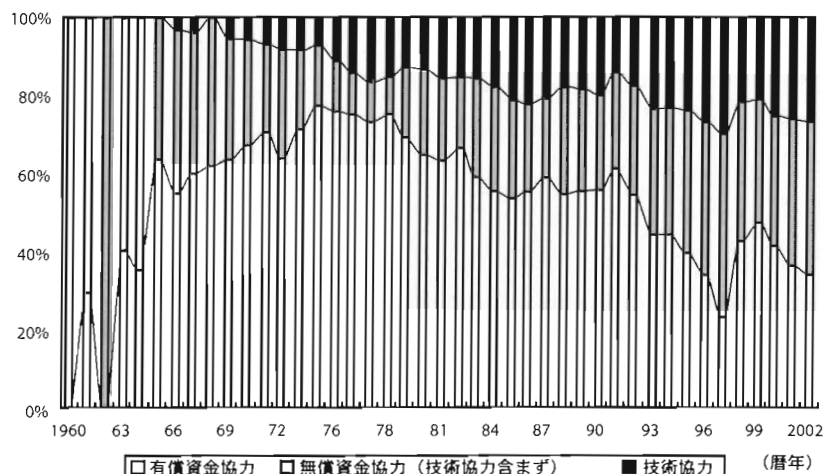
国名	賠償額 (継続期間 ^{※1})	準賠償額 (継続期間)	主な賠償案件
ビルマ	720 (1955.4-65.4)	473.36 (1965.4-72.4)	バルーチャン水力発電所 工業化4プロジェクト ^{※2}
南ベトナム	140.4 (1960.1-65.1)	-	ダニム水力発電所
カンボジア	-	15 (1959.7-66.7)	農業・畜産・医療センター プノンベン上水道敷設 用資材・設備
タイ	-	150 (1962.5-69.5)	特別円
ラオス	-	10 (1959.1-65.1)	ピエンチャン上水道 (調査・設計等)

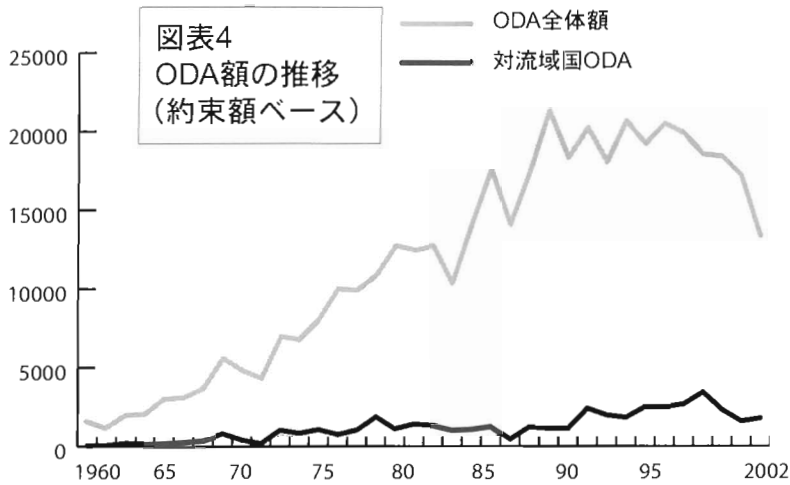
出典：通商産業省『我が国の経済協力の現状と問題点』より作成。

※1 賠償協定発効から終了までの期間。

※2 工業化4プロジェクトとは、軽自動車製造、重車両製造、農機具製造、電気機器製造の四つを指す。

図表3-2 二国間ODA形態別内訳の推移（支払い純額ベース）



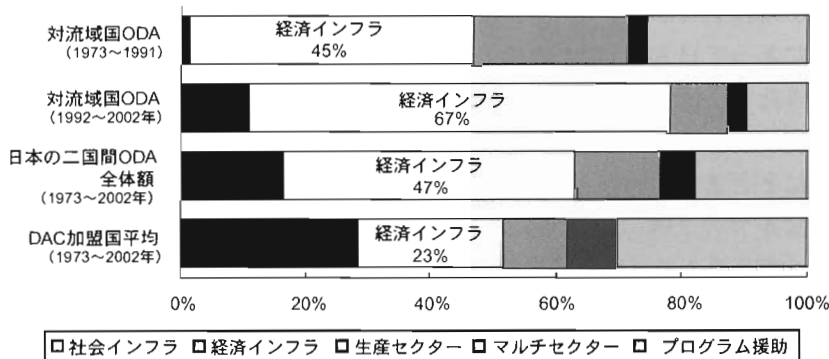


図表4
ODA額の推移
(約束額ベース)

— ODA全体額
— 対流域国ODA

出典：図表1に同じ。
注：ODA全体額には東欧向けおよび卒業国（注2）向け援助は含まない。

図表5 ODA分野別割合の比較（約束額ベース）



出典：図表1に同じ。
注：東欧向けおよび卒業国向け援助は含まない。暦年ベースで算出。

(図表4)。

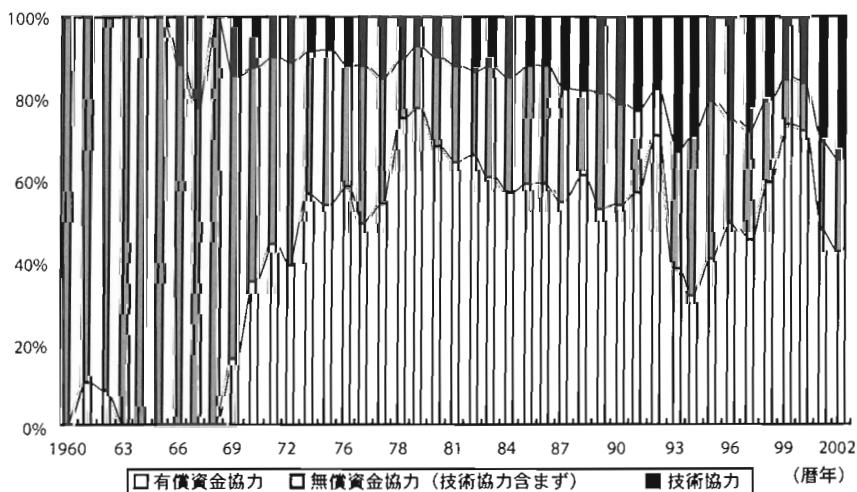
対タイ ODA に関しては、「伝統的に日本との関係が深いため、多額の援助がなされている」という説明がなされることが多い。しかし、同国では1976年のターニン内閣の成立など、クーデター、軍政化が頻発しており、その中で継続的に援助がなされていたことは驚愕に値する。

さらに不可解なのは、対ビルマ ODA の異様なまでの大きさだ。詳細は本号「不透明かつ人権を軽視する日本の対ビルマ政府開発援助」を参照していただきたいが、根元敬氏（東京外国語大学）は、この時期に対ビルマ援助が巨額となったのは、日緬両国の日本占領期に関する情念的かつ好意的理解に基づくところが大きかったのではないかと洞察している。ビルマに対する多額の ODA は、1988年の社会主義政権の崩壊と、それに伴う軍事政権の登場まで続く。

3 流入期 対流域国援助の本格化 (90年代)

1992年はこの地域にとって大きな意味を持つ。1991年10月のカンボジア和平合意を受け、援助が堰を切ったように流入したのだ。図表1を見ると、タイ以外のすべての流域国で、ODA額が急増していることがわかる。特にベトナムに対しては14年ぶりに円借款が供与され、同国に対する1992年のODA額は実に471億円にもおよんだ。タイのみが1992年に減少し、翌年の1993年に突出している（約束額で2183億円）理由としては、対タイ投資・援助拡大の時期にあって、1992年に民主化を求める民衆と軍との衝突、スチンダー首相の辞任、チュアン内閣の成立といった一連の騒乱が起こり、その反動 - 1992年度の終わり（暦年の

図表3-2 対流域国ODA形態別割合の推移（支払純額ベース）



出典：図表1に同じ。
注：ODA全体額には東欧向けおよび卒業国向け援助は含まない。

1993年)に契約が集中した - と思われる。

この時期のもうひとつの大きな出来事が、1997年のアジア通貨危機だ。通貨危機勃発後、日本政府は合計300億ドル規模の資金支援を含む「アジア通貨危機支援に関する新構想(新宮澤構想)」などのイニシアティブを設置、ODA額も味を持つ。1991年10月のカンボジア和平合意を受け、援助が堰を切ったように流入したのだ。図表1を見ると、タイ以外のすべての流域国で、ODA額が急増していることがわかる。特にベトナムに対しては14年ぶりに円借款が供与され、同国に対する1992年のODA額は実に471億円にもおよんだ。タイのみが1992年に減少し、翌年の1993年に突出している(約束額で2183億円)理由としては、対タイ投資・援助拡大の時期にあつて、1992年に民主化を求める民衆と軍との衝突、スチンダー首相の辞任、チュアン内閣の成立といった一連の騒乱が起これ、その反動 - 1992年度の終わり(暦年の1993年)に契約が集中した - と思われる。

この時期のもうひとつの大きな出来事が、1997年のアジア通貨危機だ。通貨危機勃発後、日本政府は合計300億ドル規模の資金支援を含む「アジア通貨危機支援に関する新構想(新宮澤構想)」などのイニシアティブを設置、ODA額も一時的に増大している。

先に、経済成長重視という日本型援助モデルは戦後賠償期にでき上がったと書いた。この特徴は1992年以降、より顕著なものとなる。対流域国ODAの分野別割合を示した図表5を見ていただきたい。1992年から2002年までの対流域国ODAは、経済インフラの割合が67パーセントと非常に高い割合を示している。なお、ここでいう経済インフラとは、道路・空港・港湾の整備や発電所の建設、電気通信網の整備などハードだけでなく、金融政策支援などのソ

フトのインフラも含んでいる。

3 「底上げ」期 対流域国ODAの 現在と今後

ODA開始当初からアジア重視を謳ってきた日本のODA。しかし、1978年から一貫して流域国のうち最大供与先であったタイは、2001年からはベトナムにその座を譲っており、今日では援助国として独自の役割を担うようになってきた。同国のタクシン首相も、対外公的債務縮小方針を明確に打ち出している。他方、最高で年間2948億円(1995年約束額)、2003年も1294億円(約束額)のODAを供与していた中国も、各所から「卒業」が叫ばれている。かつての大口供与先にとって日本のODAの必要性が減じてきた今、流域国における日本のODAのターゲットは、従来まで小規模の案件にとどまっていたラオス、カンボジア、ビルマの3国に、さらにシフトしていくであろうことは想像に難くない。事実、最近になってしきりに域内格差の「底上げ」という言葉を耳にするようになった。だがいうまでもなく、案件の規模が大きくなればなるほど、現地社会にもたらす歪みもまた大きい。ODA開始より50年を経ても、日本のODAへの疑念とその弊害に対する懸念は、まだしばらく、解消されそうにない。

(注1) 例えば、通商産業省『我が国の経済協力の現状と問題点1958』第3章第1節1、「経済協力の目的」には、「経済協力政策は国際協調をその基調としながらも、輸出入市場の拡大及び重要輸入原材料の市場の確保に最も効果的な方向において展開されるべきであろう」

(注2) 経済協力開発機構(OECD)の開発援助委員会(DAC)は原則として、援助受取国の一人当たり国内総生産額が、世界銀行の定める「高所得国」の基準を3年連続して上回った国々を卒業国とし、統計上、これらの国への援助はOA(Official Aid)として、ODAと区別している。なお、この卒業国リストは3年ごとに改定される。

(注3) 田辺寿夫、根元敬『ビルマ軍事政権とアウンサンスーチー』角川書店、2003年

ODA批判はなぜ続くのか

松本 悟 (メコン・ウォッチ)

1986年5月の市民集会

我が家の書棚に、B5判の古びた紙ファイルがある。背表紙には黒々としたマジックで「日本の援助 これでもいいのか市民の集会 1986.5.18」と書かれている。ワープロもパソコンもあまり普及していなかった時代、資料はほとんど手書きである。この市民集会は、ODAに疑問を感じた市民グループが、ODA政策の改革に向けて初めて結集した場だったと記憶している。この市民集会の2週間後に、「政府開発援助基本法制定市民会議（仮称）」が東京都内で設立された。そのときの呼びかけ人は以下の12人であり、この中の数人は、20年近くたった今も、ODA改革の活動を続けている。

「日本の援助、これでもいいのか！市民集会」呼びかけ人

村井 吉敬	(上智大学アジア文化研究所)
室 靖	(東和大学国際教育研究所)
前島 宗甫	(日本キリスト教協議会)
大橋 正明	(シャプラニール)
三好亜矢子	(イビルイビルの会)
荒木 重雄	(アジア文化フォーラム)
永井 浩	(毎日新聞・前バンコク特派員)
岡本 厚	(岩波書店・世界編集部)
赤石 和則	(東和大学国際研究所)
片岡 勝	(プレス・オールタナティブ)
吉田新一郎	(アイディアハウス)
吉村 慶一	(市民の立場からODAを調査する会)

市民集会の基調報告では4つの問題が指摘された。第1が、フィリピンのマルコス元大統領夫妻の蓄財にODAが使われていたという「マルコス疑惑」。第2が、経済的な国益追求主義によるODAの歪み、第3が社会開発の軽視、第4が外交上の理由を盾にした秘密主義、第5がNGOの軽視、第6が四省庁体制による弊害、第7が援助を律する法律の不在、である。こうした問題がその後どうなったのか、本稿を通じて考えてみたい。

ODAを真っ向から批判したこの市民集会に賛同する国会議員の名前を見ると、土井たか子氏や菅直人氏らとともに、石原慎太郎氏（現・東京都知事）

の名前がある。彼はこの集会に次のようなメッセージを送っている。

「年々増大するODAが、真に発展途上国の民生の安定、福祉の向上に役立っているか、私は大いに疑問を抱き、国会でも警告を発してきました。多額の血税を投資する以上、USAIDのような、国民の皆さんが納得する法律・制度が、この日本にも必要だと思います」。

このメッセージは当時のODA批判を端的に表現していると言えよう。

出版物で見るODA批判の流れ

80年代半ば以前のODA批判は、援助がもたらす害というよりは、かつてのアジアの侵略国日本への警戒感から来ているものが多かったと思う。

例えば、外務省は、日本のODAの始まりを1954年10月のコロombo計画への参加としている。しかし実は前年の53年の新聞を読むと、非常に小さな記事で、オーストラリアなどの反対で、日本のコロombo計画への参加は見送られたとある。その背景には、日本による戦後賠償の問題が解決を見ていないことや、戦前のような貿易競争を懸念する声があったようである（朝日新聞1954年10月7日社説）。

70年代前半には、日本製品による市場の席捲を非難する反日暴動が、タイやインドネシアで頻発した。直接ODAが批判の対象になったわけではないが、日本から発展途上国への資金は、結局日本企業のため、日本の利益のためだという厳しい声が現地から上がったのがこの頃だった。

76年のタイ軍事クーデターで民主化勢力が一掃され、表面的には反日行動は鎮静化したように見えた。一方で、ODAの量的な増加は、日本の言論・出版界において援助への関心を高めた。その中で、ODAを真っ向から取り上げて批判した最初の一般書が、『される側から見た「援助」—タイからの報告—』（勁草書房、1983年）である。著者の永井浩

浩氏は当時毎日新聞のバンコク特派員で、のちに、前述した市民集会の呼びかけ人にも名を連ねている。彼はこう書いている。

「…タイ内部では日本の経済協力や投資に対する批判や不満が、いぜんくすぶり続けていることも事実なのだ。日本の援助は一部の特権階級を潤しているだけで、決して末端の草の根大衆まではその恩恵は届いていない。逆に、貧富の差を助長するのに役立っているだけだ、とさえ言われる」。

いったい誰のための援助なのか—これは永井氏の本のあとも、ODA 批判のひとつの柱として言われ続けた。表1に ODA に批判的な主な出版物を記した。一見してわかるように、80年代終わりから毎年のように ODA 批判の本が出版されている。

本稿の冒頭で紹介した市民集会が開催された当時、ODA をめぐる最大の問題だったフィリピンのマルコス元大統領夫妻による ODA 不正蓄財疑惑は、まさに「誰のための援助か」との疑問を世論に広めたのである。そうした批判が朝日新聞で連載され、「援助途上国ニッポン」として出版された。

経済侵略、権力者のための ODA……、それに加えて、80年代後半から90年代を通じた ODA の量的な拡大と、市民社会における環境や人権意識の高まりは、新たな批判、すなわち ODA プロジェクト（とりわけダムなどのインフラ事業）による環境・社会面での被害を ODA 批判の中心にすえさせた（注1）。表1で網掛けがしてあるのは、ODA プロジェクトによる環境・社会面での被害にフォーカスを当てた出版物である。

ODA 批判とその反論 —何が異なるか

こうした ODA 批判に対する反論も出版されるようになった。初期の出版物としては『ODA 援助批判を考える』（1991年）がある。著者の笹沼光弘氏は旧建設省から海外経済協力基金（円借款 ODA の実施機関、現在は国際協力銀行＝JBIC）に出向し、その後長く発展途上国の現場に身を置いた技術専門家である。彼は、マスコミを通じて流れるほとんどの ODA 批判は、誤解や理解不足や偏見から来ていると具体的な事例を挙げながら反論している。同じ時期に出された本としては草野厚『ODA の正

しい見方』（1991年）、最近のものでは渡辺利夫・三浦有史『ODA（政府開発援助）日本に何ができるか』（2002年）などが、ODA 批判に対して反論を展開している。草野（1991）と渡辺ら（2002）をもとにした主な ODA 批判のポイントとそれに対する彼らの反論を表2にした。

これを読むと、視点に決定的なずれを感じざるをえない。つまり、ODA を批判する側は、何パーセントの ODA プロジェクトで問題が起きたということを描しているわけではなく、現実のプロジェクトを調べ、被害住民から話を聞き、それに基づいて批判をしている。それに対していわば ODA 擁護派とも呼べる2人の学者の意見は、ありていに言えば「開発に多少の犠牲はしょうがない」「高度経済成長期の日本でもそうだったではないか」、ということなのだろう。

別の見方をすると、擁護派は便益が損失より大きければ進めるべしという論に近く、一方の批判派は、便益を得る人と損害を被る人は異なるのだから、全体的な費用便益よりも誰が被害を受けるのかに着目する。そして、比較的富裕な層が便益を享受する半面、より貧しく立場の弱い住民が被害者となるケースが多いことを問題視している。擁護派は原則論に終始し、批判派は具体的な事例に立脚していると言えよう。しかも、表1を見る限り、批判派が繰り出す問題プロジェクトは、尽きることがないのである。

提言の結実と問題の解決

表1で網掛けした出版物に登場する ODA の環境・社会面での問題は、ほとんどが現地調査に基づいた指摘である。また、前述した ODA 擁護派の学者たちも、ODA プロジェクトの中には、現地の住民生活に深刻な負の影響をもたらしているものがあること自体は否定していない。善意で行っているはずの援助が、現地の住民の生活やそれを支える環境に対して取り返しのつかない悪影響をもたらしているという事実は、そうしたプロジェクトが多い少ないにかかわらず、容認するわけにはいかない。

しかし、ここで気になることがある。環境・社会面の問題が指摘されるようになってすでに20年近くが経過しているのに、なぜいまでも同様の批判が続いているのだろうか。その理由を考えるため、環境・

社会面でのODA批判が出るようになった頃、悪影響をなくすためにどのような改革が提唱され、それは現在実施されているのかどうかを検証してみたい。

ここで、表1にある出版物のうち、1989年に岩波新書から出された鷺見一夫『ODA 援助の現実』を取り上げる。この本は、ODAプロジェクトによる発展途上国の住民の強制立ち退きや環境破壊の問題を、様々な実例をもとに包括的に扱った最初の一般書と言える。描き出されている問題の深刻さは、当時ODAに関心を持つ人たちに大きな衝撃を与えた。15年前に出版されたこの本で提言された改善案が、その後どうなったのか、それを検証してみる。『ODA 援助の現実』は、問題解決に向けて以下に挙げる7つの具体的な提案を行っている。

- ①理念：自助努力支援、持続可能な開発に寄与、最貧困層支援を優先
- ②実施体制：実施機関の一元化、JICAの「開発投融資」の廃止
- ③環境・先住民ガイドライン制定：
大規模ダム・灌漑禁止、強制移住禁止等
- ④調査研究機関の設立
- ⑤環境アセスメントの導入
- ⑥情報公開
- ⑦事後評価制度：
効果・効率だけでなく、自然・社会環境に与えた影響も含める

それぞれ現状を比較してみよう。①の理念については、発展途上国の経済成長推進がODAの大きな

柱であることは当時のままだが、ここに示された理念そのものは、92年に制定され最近改定されたODA大綱や、国連ミレニアム開発目標などによって示されるようになった。ただし、国益重視はODAへの逆風を背景にむしろ強調されている。②の実施体制については、JICAの開発投融資は廃止されたものの、実施機関はバラバラのままである。③のように大規模な開発や強制立ち退きを禁止するようなガイドラインの制定は実現していない。④の研究機関の設立は、援助実施機関であるJBICとJICAの一部署として実現している。⑤の環境アセスメントの導入は、環境社会配慮ガイドラインの改定を通じて、影響が大きい事業については環境アセスメントを義務づけるなど前進した。⑥の情報公開に関しても、十分とは言えないが、法律・制度上はかなり進んだと言える。⑦の事後評価については、貧困層へのインパクト、環境・社会面での負の影響なども盛り込まれるようになってきた。また、こうした改善策を援助基本法の枠組みで定めることを提唱しているが、法律制定には至っていない。こうしてみると、89年に『ODA 援助の現実』で提示された改善策の多くは、不十分さは否めない部分があるが実施に移されている。その中でまっ

表1 ODA に批判的な出版物

出版年	書名	著者・編者
1983	される側から見た「援助」—タイからの報告—	永井 浩
1985	援助途上国ニッポン	朝日新聞「援助」取材班
1987	死を招く援助：バングラデシュ開発援助紀行	ブリギッテ・エルラー
1989	国際派議員と利権の内幕：ODAに群がる政治家たち	鈴木 健二
1989	ODA 援助の現実	鷺見 一夫
1990	国際援助ビジネス：ODAはどう使われているか	毎日新聞社会部
1990	市民と援助：いま何ができるか	松井 やより
1990	きらわれる援助：世銀・日本の援助とナルマダダム	鷺見 一夫
1991	人々は国境を越えて未来を創る	武者小路公秀、北沢洋子
1991	日本の公害輸出と環境破壊	日本弁護士連合会
1992	援助貴族は貧困に巣喰う	グレーム・ハンコック
1992	検証ニッポンのODA	村井 吉敬
1992	ノーモア ODA ばらまき援助	鷺見 一夫
1992	日本の ODA：海外援助・量と質の大いなる矛盾	フランツ・ヌシェラー
1993	援助は役立っているか？	ロバート・カッセン
1993	ストップ危険な農業援助	日本国際ボランティアセンター
1994	世界銀行：開発金融と環境・人権問題	鷺見 一夫
1994	日本は世界の敵になる ODA の犯罪	浅野 健一
1996	破壊：ニッポン ODA40 年のツメ跡	諏訪 勝
1996	これはいいのか ODA! NGO がみたフィリピン援助	小島 延夫、諏訪 勝
1997	メコン河開発	松本 悟
1999	日本人の暮らしのためだった ODA	福家 洋介、藤林 泰
1999	開発援助の実像：フィリピンから見た賠償と ODA	津田 守、横山 正樹
1999	スハルト・ファミリーの蓄財	村井 吉敬ら4名
2001	日本の中国援助・ODA：怒りを超えてはやお笑い	青木 直人
2002	ODA をどう変えればいいのか	藤林 泰、長瀬 理英
2002	「ODA」再考	古森 義久
2002	ODA で沈んだ村	久保 康之
2002	被害住民が問う開発援助の責任	メコン・ウォッチ 松本 悟
2004	住民泣かせの「援助」	鷺見 一夫

表2 主な ODA 批判の論点とそれに対する反論
(草野 1997、渡辺 5 2002)

批判	環境破壊や住民移転による生活の破壊
反論	ある程度の犠牲は避けがたい 便益にも目を向けるべき
批判	強権的な途上国で人権侵害につながる
反論	ガバナンスが弱くない途上国はない ある程度経済成長すれば民主化が進む
批判	ODA は日本の企業のため
反論	日本企業しか受注できないひも付きは少ない 営利企業としての役割も重要
批判	借款の比率が他のドナー国より高い
反論	返済するための自助努力を引き出す
批判	援助を供与する基準が曖昧
反論	開発としてではなく外交としての ODA もある

たく実現していないのは③で挙げられている「大規模なインフラ開発の禁止や強制立ち退きの禁止」という、問題を起こしそうなプロジェクトを最初からやらないという政策である。これは⑤の環境アセスメントの導入とも関係、ある部分矛盾してくる。環境アセスメントの導入によって、大規模インフラが引き起こす問題を未然に防いだり、強制立ち退きをさせられる住民に十分な補償を与えたりすることが、制度設計上は可能になった。しかし、環境アセスメントは、事業者側が行うため、あくまで事業を進めるために実施されるとの批判が後を絶たない。結果として③とは矛盾することになり、環境アセスメント導入後も、ODAによる環境・社会被害はなくなっていないのである（注2）。

ODA 批判を外側から見る

80年代後半は、問題の原因は「〇〇がない」ことだとされていた。援助基本法、環境アセスメント、ガイドライン、情報公開、研究機関、など〇〇に入れるべき制度・政策はたくさんあった。それから15年が経過し、「〇〇がない」状態はかなり解消されてきた。次に出てくる原因は、「〇〇が不十分だ」という指摘である。〇〇には同じことばが入る。これはひとつのアプローチであることは間違いない。厳密なモニタリングや政策の改善と遵守確保によって、不十分状態を脱すれば、問題が解決できるかもしれない。

一方で、「ない」「不十分」というアプローチに対する批判もある。例えば、元『エコロジスト』誌編集者で現在はイギリスでThe Corner HouseというNGOを主宰するラリー・ローマン氏は、「ない→作る→不十分→十分に作る→……」という流れは、開発をより良いものとしようと見せかける「開発のドラマ」に巻き込まれるプロセスだと皮肉る。開発推進側も批判側も、期待された役割を演じているだけで、結果は、問題の温存につながっているというのが彼の分析である。開発推進側は、時には環境保護や貧困撲滅の衣をまとうなど演技巧みに振舞っていると手厳しい（注3）。

その上で、彼は破壊的なプロジェクトをなくそうとする者たちに、このドラマから抜け出すことを呼びかけている。抽象的な表現だが、「開発のドラマ」の外側から演技そのものに影響を与えな

ければならないというのが彼の主張である。

さて、かくいう筆者は、前者の「ない」「不十分」というアプローチをとって、ODAの環境社会配慮政策の改定や、現地のモニタリングに基づく政策の遵守を働きかけている。ローマン氏のいう「開発のドラマ」の只中に立っていると言えよう。今のところ、そのアプローチを一朝一夕に変えるつもりはないが、一方でローマン氏の指摘は耳が痛い。その結論が本稿の執筆だった。正直言ってローマン氏が言う「外側から演技そのものに影響を与える」とはどういうことなのか、私にもよくわからない。が、ひとつ言えることは、一步離れたところから「ドラマ」をながめてみることに意味がありそうだということである。ODA批判を俯瞰するという本稿の作業は、そこから生まれた。作業は未完である。本稿で挙げた出版物を丁寧に読み込んでいないし、現状との比較も道半ば、だ。本稿は、いわば筆者の決意表明であり、問題提起であり、中間報告のようなものである。

「不十分」アプローチは、開発のドラマの中に位置づけられてしまっているのか、そうだとすればどのような役割なのか。いや、たとえドラマに組み込まれていようが、どんな瑣末な役割であろうが、もし問題解決につながるのであれば喜んで演じたい。それだけの価値が本当にあるのか……。20年も続いているODA批判の歴史を垣間見ることは、この問題に取り組む者を謙虚にする一方で、問題が解決に向かわない苛立ちを一層高める。ODA批判をしなくて済む日が来て欲しい、表1の出版物にいくばくか貢献している者として、筆者自身痛切に感じている。

(注1)「桜井国俊・山崎圭一(2003)「日本のODAの新しい課題」環境と公害32(3)では、従来のODA批判のポイントとして、①インフラ援助による非民主的な立ち退きが貧困層の人権を侵害していること、②ODAが日本企業の利権の巢であること、③大規模インフラが環境を破壊していること、④対GNP比で量的に少なく無償の割合が低いこと、ハコ・モノが中心で顔が見えないこと、⑤軍事政権や独裁政権を支援していること、⑥対米追従の援助政策であること、を挙げている。

(注2)メコン・ウォッチ松本悟編(2003)『被害住民が問う開発援助の責任』では、環境アセスメントをいち早く導入した世界銀行のプロジェクトが、環境・社会面でその後も多くの問題を引き起こしていることが事例とともに明らかにされている。

(注3) Lohmann, Larry (1998) Mekong Dams in the Drama of Development, Watershed Vol.3 No.3: 50-60. <http://www.thecornerhouse.org.uk/subject/dams/> から読むことができる。

Mekong Library <http://www.mekongwatch.org/resource/library/>

メコン・ライブラリー

メコン・ウォッチは2003年6月、東京・上野の事務所内に「メコン・ライブラリー」を開設しました。メコン河流域国の開発や環境に関する様々な文献を所蔵しています。どなたでも閲覧可能ですので、お気軽にご連絡下さい。

ODA とメコン河流域国

— 文献を読み比べてみよう —

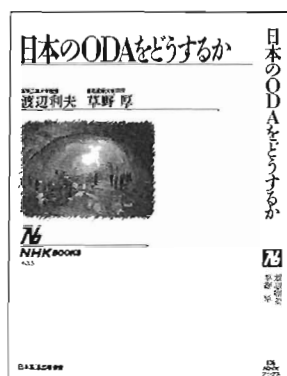
ODA批判とそれに対する反論については、本号の「ODA批判はなぜ続くのか」で触れました。そこで今回のメコン・ライブラリーでは、あるODAプロジェクトを批判的に捉えている文献と肯定的に紹介している文献を紹介します。海外旅行が一般的になったとは言え、誰もがODAの現場に行けるわけではありません。こうした異なる立場の分析を読み比べることで、ODAを視る目を養うことにつながると思います。



①



②



③

- ① 村井吉敬
『検証ニッポンのODA』
(学陽書房, 1992年)
- ② 村井吉敬, ODA調査研究会編著
『無責任援助大国ニッポン』
(JICC出版局, 1989年)
- ③ 渡辺利夫, 草野厚
『日本のODAをどうするか』
(NHKブックス, 1991年)

資料①と資料③では、1970年代から日本のODAが集中的にインフラ整備に投じられたタイの東部臨海開発計画について賛否両者の立場から論じています。また、資料②と資料③では文化無償であるタイの社会教育文化センターについて、同様に異なる視点から取り上げています。

資料④と資料⑤はともにラオスのナムグムダムを取り上げています。資料④の発行が1年早いため、資料⑤は資料④に対する批判という側面もあります。



④

- ④ 吉松昭夫, 小泉肇
『メコン河流域の開発』
(山海堂, 1996年)
- ⑤ 松本悟
『メコン河開発』
(築地書館, 1997年)

購読者・会員・協力者大募集

本誌を発行しているメコン・ウォッチは、メコン河流域の自然と人々の生活のつながりを、調査研究や国際開発機関への政策提言によって支えていこうと、1993年に8つのNGOのネットワークとして誕生しました。現在、個人会員・賛助会員・本誌の年間購読者を募っております。また、本誌の編集や、翻訳などを手伝ってくれる方々も随時募集中です。

年会費

正会員	5000円	本誌、リソースセンター利用、総会での投票権など
学生会員	3000円	本誌、リソースセンター利用、総会での投票権など
賛助会員	5000円以上	総会での投票権がない以外は普通会員と同じ

フォーラム Mekong 年間購読

購読料	3000円	本誌の購読（年4回）
-----	-------	------------

年会費・購読料の振込先

〈郵便振替 00190-6-418819 加入者名 メコン・ウォッチ〉

投稿・投書をお待ちしています

本誌はその名の通り「フォーラム」を目指しています。本誌の内容に対する読者の方々のご意見、あるいはメコン河流域国で活動や研究をされている方々からの調査報告や投稿、またこんなことを取材してはどうかという情報などを随時募集しています。原稿の場合はなるべく2000字以内にまとめてお送り下さい。掲載についてメコン・ウォッチで決めさせていただきます。



フォーラム Mekong Vol.6 No.3 2004（季刊）

発行日	2004年9月30日
編集責任	松本悟、後藤歩
編集協力	伊藤陽子
表紙	赤阪むつみ
編集・発行	特定非営利活動法人 メコン・ウォッチ（Mekong Watch）

〒110-0015 東京都台東区東上野1-20-6 丸幸ビル2F

Tel: 03-3832-5034 Fax: 03-3832-5039

E-mail: info@mekongwatch.org

Website: <http://www.mekongwatch.org>

定価 500円（送付手数料別）