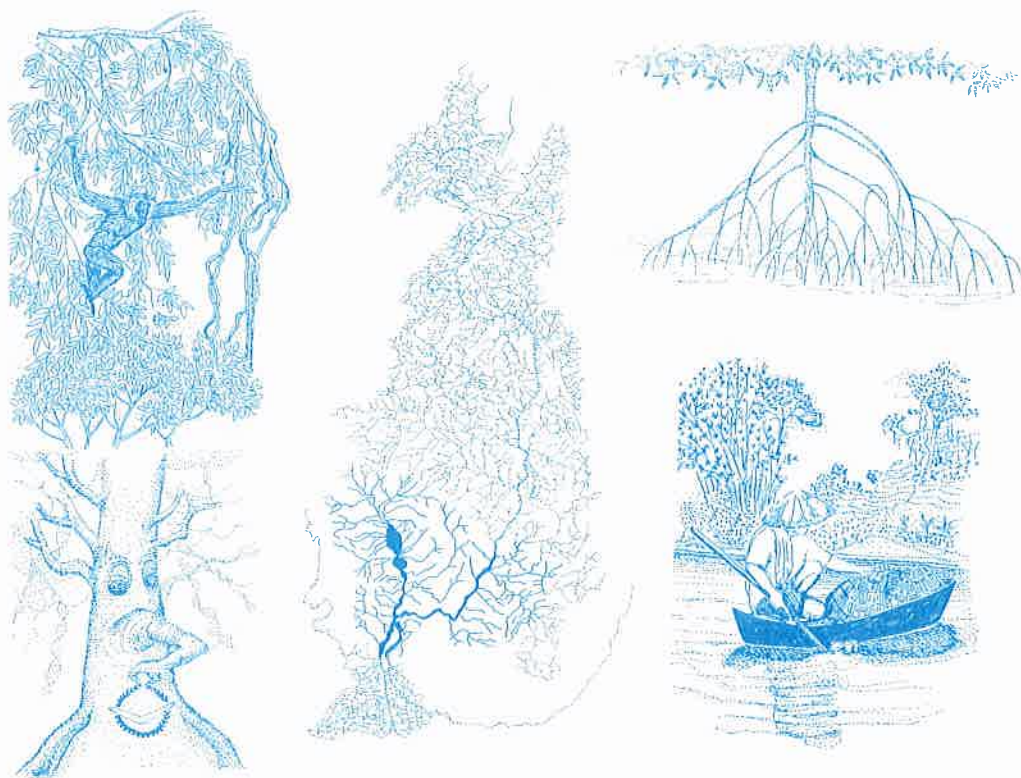


# フォーラム メコン Mekong

メコン河流域の開発、環境、生活、自然、援助を考える



## 世界最大の援助機関 JICA 不安と期待

Vol.9 No.4 2008

- 2 巻頭言 「あえて開発援助削減を提案する」
- 3 巨大援助機関誕生～ NGO から見た新 JICA の「意味」～
- 6 世界最大の援助機関とその先行き
- 8 世界最大の援助機関に望む～ラオスからの声～
- 13 対ビルマODAに望むこと
- 16 「同世代が支えるカンボジア」～現地の若者にみる必要な援助～
- 18 市民社会と新 JICA ～新 JICA 発足をきっかけに市民社会との関係を考える
- 20 新 JICA の環境ガイドライン策定
- 22 JBIC & NEXI 新環境ガイドライン・ドラフトの内容と評価



ISSN 1345-6709

あえて開発援助削減を提案する

「開発援助とは何だろうか？なぜ必要なのだろうか？」

もちろん、困っている人々を助けることだ。--- 食べ物がなくてこのままでは死んでしまう人々を助ける、すでに予防・治療方法がはっきりしている病気に苦しんでいる人々を助ける・・・確かにそうした不条理を何とかしたい。しかし、金額で見ると大部分の日本の政府開発援助（ODA）の行き先はそこではない。経済インフラの建設や機材供与などである。本号で中尾恵子氏が指摘しているように、厳しい生活が続いているのに、タイ国境のビルマ難民への支援には援助が使われない。本当に困っている人々を直接助ける・・・もしあったとしても援助のほんの一部に過ぎない。

いやいや、直接モノをあげるのではなく自立を支援することだ。--- よく引き合いに出されるのが中国の故事、「魚を与えるのではなく魚の釣り方を教える」である。病院を建て、医者育て、病院に行く道路を作る、それこそが自立支援だ、と。しかし、病院の機材は古くなる、医者は給料が安ければ離れてしまう、道路は維持補修が必要である。そのたびに新たな援助が要請されることも少なくない。ラオスへのODA第1号だったナムグム水力発電ダムは、1960年代に完成して以来、補修工事はずっと日本の援助で行ってきた。本号の「ラオスからの声」で評価されている学校建設も、竹や草葺屋根でラオス人自身が作った校舎は壊れやすいが直しやすい。半面、援助で建てたコンクリートの校舎は修理にはお金がかかる。本当に自立支援になるのだろうか。一方、農村の人々は、自然資源を活用しながら自給的に（＝自立的に）生きてきた。しかし、開発援助が入ってくるようになって、そうした生活は「貧しい」とレッテルを貼られ、村人が経験したことのない換金作物栽培や賃金労働を「トレーニング」される。が、なかなかうまくいかない。すると、その原因は「能力」に帰せられて「キャパシティ・ビルディング」という「自立のための援助」が持ち込まれる。先の魚の故事で言えば、山岳民族に海釣りの方法を教えるかのごとくである。

いやいや、ミクロレベルで問題はあっても経済成長を支援することだ。--- そう考える人は少ない。経済成長が貧困削減につながるというお決まりのロジックだ。「経済成長には産業の育成や海外からの投資が必要」→「それには電気や交通などの経済インフラの整備が必要」→「そこに日本のODAの多くを振り分ける」。理屈は通っているが、これに対しても長年批判が続いている。大規模なインフラ事業は、現地の政治・経済的な利権と結びつきやすい、軍事政権や独裁政権の維持に利用される、最大の受益者は富裕層や比較的余裕のある層だ、など、援助が既存の政治・経済的な力関係の維持強化、その結果としての無駄遣い、貧富の差の拡大につながるなどの指摘は根強い。

いやいや、個々のプロジェクトの成果云々ではなく軍事力を使えない日本にとって唯一の外交手段なのだ。--- しかし、外交とは「お金」か「武力」がないとできないのだろうか？経済力も軍事力も日本より小さい国は世界にたくさんある。いや、ほとんどの国がそうだ。では、そうした国々は外交が下手なのか？そんなことはない。国連機関のトップを見れば発展途上国の政治家や官僚出身者が名を連ねている。日本の「札東外交」では国連安全保障理事会の常任理事国入りを実現させることはできなかった。むしろ、援助を外交手段などと考えているから、本当の外交力が育たないのではないか。

いやいや、それだけでなく・・・・・・・・・・。

「なぜ援助は必要なのか」という問いに対して、もっともらしい答えを更に並べ立てることは可能だろう。では質問を変えよう。「もし日本の開発援助を半分にしたら何に重点を置くべきか？」「ある」ことを前提にするから、「無駄」と「期待」ばかりが増える。本当に援助が必要なのかを考えるには、全てをそぎ落として「ない」ところから議論を始めるべきではないか。年間予算1兆円の新JICAの誕生を機にあえて提案したい。援助をいったん大幅に削減してはどうか、と。「ある」ことを前提に使い道を議論するのではなく、「ない」ところから本当の意義を見つけ出す。「ない」ことを前提にすることで見つかる道があるはずだ。難民キャンプでの援助ではなく日本への定住受け入れ、自給的な生活スタイルの肯定的な再評価、透明性のある投資環境作り、援助に過度に依存しない外交力・・・援助を大幅に減らすことによって生まれる新たな可能性は少なくない。そしてその先にこそ、援助でなければやれないことが見えてくるのではないだろうか。

(松本 悟)

# 巨大援助機関誕生

## NGO から見た新 JICA の「意味」

松本 悟

前メコン・ウォッチ代表理事

2008年10月1日、新生 JICA（国際協力機構）が発足した。新しい JICA って何？と聞かれれば、「これまで別々の機関が実施していた技術協力、有償資金協力、無償資金協力という3つの援助手法を一体的に運用する」機関と答えるのが適当だろう。では、そのことが何を意味しているのか？開発援助によって深刻な環境・社会面の悪影響が生じないように Watchdog の活動をしている NGO の視点から、誕生したばかりの新 JICA の「意味」を考えてみたい。

### 新 JICA とは？

「新 JICA では、これまで別々の機関が実施していた技術協力、有償資金協力、無償資金協力という3つの援助手法を一体的に運用することになり、開発途上国の人々のニーズにより応じた質の高い国際協力を実現することが可能になります」

新生 JICA の船出にあたっての緒方貞子理事長の挨拶である。まず、日本から発展途上国への政府開発援助（ODA）についてあまりご存知ない読者向けに3つの援助手法について簡単に説明しておこう。技術協力は多岐にわたるが、専門家の派遣や研修の受け入れ、開発事業の事前調査などが代表的である。有償資金協力は発電所や道路などの経済インフラ建設のための融資（円借款とも呼ばれる）、無償資金協力は技術協力以外の事業への無償供与＝返済しないでいい資金の提供、を指す。それぞれの事業予算規模と、日本の ODA 全体の仕組みを図1に表した。そこに示した通り、新 JICA が担うのは、技術協力の半分、円借款、それにこれまで外務省が実施してきた無償資金協力のうち外交政策に直接関わらないもの（具体的にはテロ対策等治安無償案件を除くもの）である。総額で1兆円を超え、ODA 事業予算全体の3分の2に相当する。見方を変えれば、今も ODA の3分の1は JICA 以外の府省が担当しているわけで、ODA の実施が JICA に一元化されたとは言えない。

### 3つの援助手法の一体運用

緒方理事長の挨拶にもあるように、新 JICA の最大の特徴は、これまで「技術協力」しか担当していなかった JICA が、「無償資金協力」のうち一般的なプロジェクト支援の大部分と、日本の ODA の半分を占める「円借款」を合わせて担うことになった点である。では、JICA が3つの援助手法を手中にしたことの意味は何だろうか——教科書的な答えは、円借款を使った経済インフラ整備、無償資金協力を使った機材供与や社会セクター支援、それに技術協力による専門家派遣や人材育成を組み合わせることで、援助の相乗効果を期待できる、ということなのだろう。理想はともかく、援助手法ごとに異なる体制で運用されてきた ODA が、新 JICA が誕生したからといって、一朝一夕に垣根を越えた一体運用が日常的になるとも思えない。が、それ自体は本稿の関心事ではないのでここでは議論を控えておく。

メコン・ウォッチのように、ODA 事業が現地環境や人々の生活に負の影響を引き起こさないように調査や政策提言を行っている NGO にとっては、3つの援助手法の一体運用は、「調査と資金供与」の一体化と言い換えることができよう。そうした視点から、援助手法の一体運用に対する期待（希望）と不安（現実的な懸念）の両面を考えてみたい。

## 調査と資金供与の一体化

「JICA が持っている調査予算(技術協力)がうらやましい」。円借款に携わる人たちからはよくこんな嘆きのことが聞かれた。円借款はダムや橋梁など大規模な経済インフラ事業に充てられることが多く、したがって住民移転や環境破壊につながりやすい。一方で発展途上国政府・実施機関が行った事前調査に基づいて融資するかどうかの審査をするため、事前調査の質の低さや不十分さに悩まされることも少なくない。それを補うために日本側が独自の調査をしたくとも、そのための予算は円借款においてはこれまで数億円から十数億円程度と限られていた。

半面、JICA の調査予算は年間 200 億円以上。しかも、これらの調査は事業化につながらなくてもよかった。「調査のための調査」と批判されがちな JICA の調査予算を、円借款事業の事前調査の不足を補うことに回せば、住民移転や環境破壊を回避することにつながるのでは、という期待は確かにある。

では不安は何か——素朴な疑問として、これまで事業につながるかわからない調査を監理していた JICA (職員) が、新しい機構になったからといって、突然、事業化されても問題が生じない水準の調査を実施できるようになるのだろうか。調査自体の公開性やアカウンタビリティを高めて外部の専門家や関心を持つ NGO がチェックできるようにする必要があるだろう。第 2 に、新 JICA の調査予算がどれだけ円借

款の検討に回されるのかを疑問視する声もある。新 JICA は組織的には旧国際協力銀行 (JBIC) の円借款部門を吸収合併したと言われる。職員数も JBIC 出身者は新 JICA 職員全体の 5 分の 1 ほどでしかない。JICA の「既得権益」である調査予算を、「よそ者」である円借款に回すより、JICA の「お家芸」である技術協力プロジェクトに使うのではないかと、この指摘がある。第 3 に、仮に円借款の事前調査に多く予算が回ったとして、新 JICA 自らが事前調査をすることによって「融資しない」と言いにくくなるのではないかと。これまでは発展途上国政府・実施機関に追加の調査や対策を求め、それが実施されるまでは融資をしないと言うことができた。しかし、そうした調査や対策の立案に技術協力資金を充てることになれば、新 JICA は自らが支援した調査を審査して融資を決定することになる。融資をしなければ自らの調査を否定することにつながりかねない。もちろん、「期待」は十分な調査の結果として、融資をすべきではないと判断されることであるが、事前の調査に多額の税金をつぎ込むことで、その資金を無駄にしないという理由から事業化のための融資がゴリ押しされることにつながらないだろうか。

どの懸念も期待と裏腹の関係にある諸刃の剣である。円借款という巨額の資金供与につながる可能性があるからこそ、200 億円の調査資金はそうした懸念を十分考慮に入れながら、これまで以上に透明性を確保して慎重に使っていくべきである。

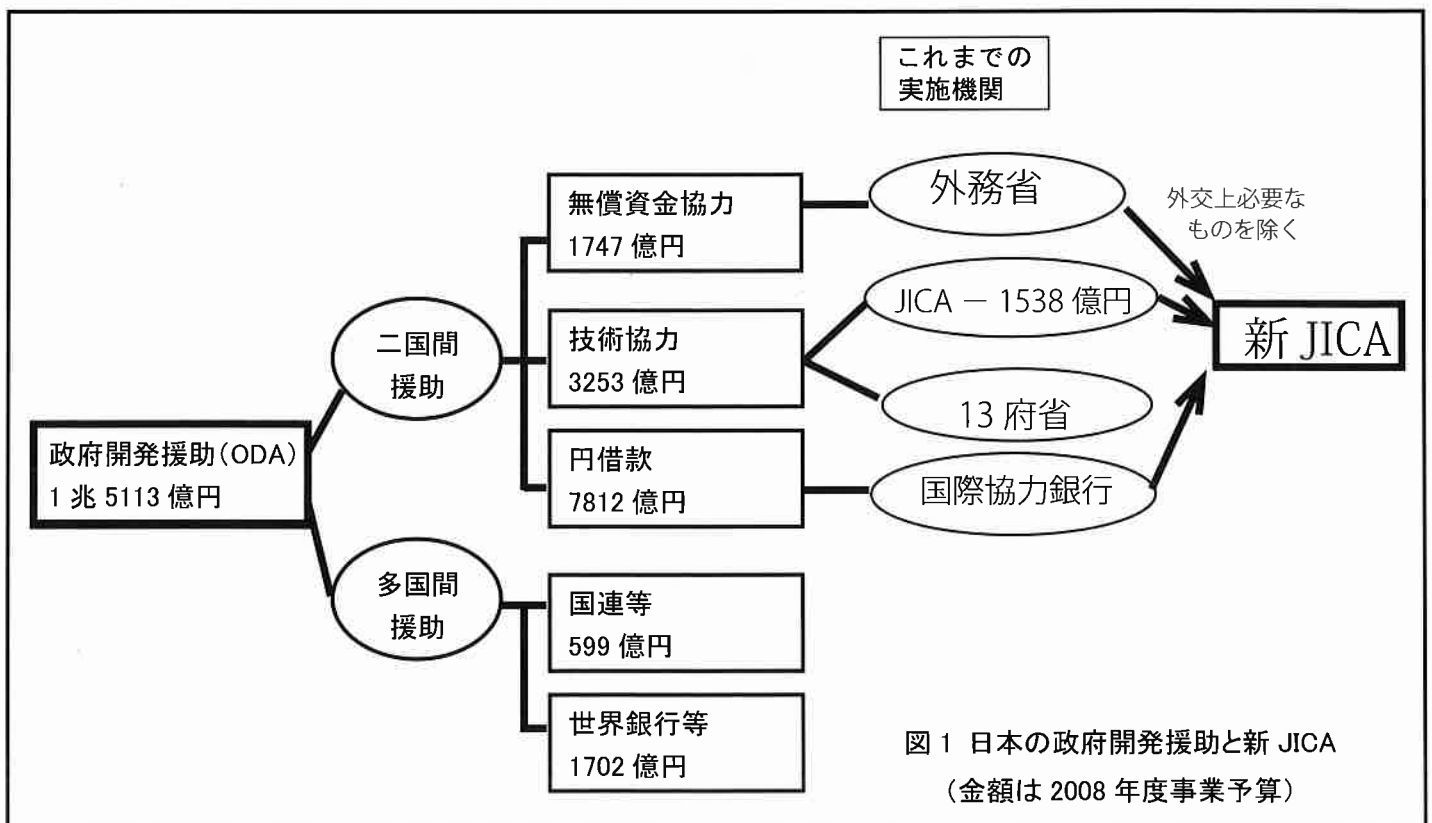


図 1 日本の政府開発援助と新 JICA  
(金額は 2008 年度事業予算)

## 無償資金協力の審査

200億円の調査予算がどのように使われるか、ということと同時に、ODAをウォッチしているNGOとして注目したいのは、無償資金協力を供与するかどうかを決める際の審査である。無償資金協力は、これまでは外務省が実施し、JICAの仕事は外務省の指示に従って「実施促進」することだった。それが、新JICA発足に伴って、無償資金協力の6割に相当する一般プロジェクト無償などを、新JICAが実施することになった。実施を担うとは、資金を供与するかどうかの審査も新JICAが責任を持つということを意味している。

では、そのことにどのような意味があるのだろうか――円借款と比べて、これまで事実上野放しにされていた無償資金協力による大型インフラ事業に歯止めがかかることが期待できる。例えば住民移転が生じるような事業の場合、円借款であれば、事前に住民移転計画や生計回復策が立てられ、その適切さが融資審査の重要なポイントになる。それに比べると無償資金協力は、そうした審査が極めて不十分なまま資金供与してきた。すでに立ち退きが始まっているカンボジアの国道一号線改修事業は、無償資金協力によって建設が進んでいるにもかかわらず、いまだに住民移転計画が公表されていないし、被害を受けた住民の生計回復策も立てられていない。同じカンボジアのメコン河架橋計画などは、カンボジア政府が被害住民の生活水準を下げないと約束したのだから具体策なしで進めても問題ないという考えをJICAは明らかにしている。少なくとも円借款ではこれほどひどい対応はありえない。無償資金協力が新JICAによって実施されるようになり、その新JICAは円借款事業も担当するのだから、「最低でも」円借款レベルの事前審査が行われることは期待したい。

しかし、不安はぬぐえない。新JICAになって半年がたつが、いまだに新JICA職員と無償資金協力の話をすると「外務省」の影がちらつく。新JICA側にとっても、これまで外務省の指示に従って実施を促進していればよかったものが、透明性を確保した審査を求められる立場となった。そもそも、発展途上国に「足りないもの」を技術協力してきたJICAにとっては、相手国政府の要請を技術的な観点から審査することには違和感があるに違いない。「不十分」だから援助するのであって、「不十分」であることを理由に援助しないという発想にはなりにくいと想像する。環境問題や住民移転問題が懸念されるのであれば、「資金協力をした上で対策を一緒に立てていくのが援助だ」などと反論してくるのではないか。しかし、筆者のこれまでの案件モニタリングの経験から、そういう人に限って、実際に資金供与したらしたで、今度は「対策を講じるのは相手国政府の責任だ」と逃げ口上を言い始める。果たして無償資金を供与する際に、新JICAが適切な技

術審査を実施できるか、一体運用の1つの試金石として注視している。

## JICA 研究所と援助手法の「仕分け」

最後に2つほど注目点を挙げて本稿を終えたい。1つ目は「研究活動」である。これまでJICAは東京・市ヶ谷に国際協力総合研修所を構えていたが、新JICAの発足に伴って、旧JBICの開発金融研究所を吸収して「JICA研究所」となった。法改正で、新JICAの本来業務に研究が含まれたことが背景にある。いったいJICA研究所はどのような役割を担うのであろうか。すでに世界銀行研究所やアジア開発銀行研究所など国際開発分野の研究所は存在しており、日本政府も多額の資金を拠出している。二国間の開発援助機関で見ても、イギリスの国際開発省(DFID)は2008年から5年間で10億ポンド(約1430億円)を開発研究に投じることにしており、そのために半年かけて発展途上国を含む広範な参加を得て戦略を策定した。一方のJICA研究所は、前身の国際協力総合研修所や開発金融研究所が行った過去の調査研究活動の総括や評価も行わないまま、なし崩し的に「平和と開発」「成長と貧困削減」「環境と開発/気候変動」「援助戦略」の4分野での研究活動を始めている。新JICAに研究所を作る必要性があるのかも含めて、もう少し公の議論が必要なのではないか。

2つ目は有償資金協力と無償資金協力の「仕分け」である。ODAの予算が減少傾向にある一方で、アフリカ支援など国際的に重点化が求められる分野もある。こうした状況下にあつては、どのような事業に無償資金協力をを行い、どのような事業には円借款を供与するのかを、ある程度明確にしていける必要がある。先に触れたカンボジアの道路改修と架橋計画は合わせて160億円以上の無償資金協力である。国際幹線ルートで経済効果が大きいと吹聴しているのだから、架橋事業は円借款で支援し、貴重な無償資金はアフリカの社会セクター支援などに回すべきだとの意見が自民党の「無駄遣い撲滅プロジェクト」から出されている。有償と無償の「仕分け」は、一義的には外務省の役割であろう。しかし、現場の状況を理解し、事業の技術面での実施可能性を判断する立場にある新JICAも、そうした側面から「仕分け」のあり方について積極的に発言していくべきだと思う。

これまでバラバラで非効率だった3つの援助手法を一体的に運用することは、援助関係者にとって積年の念願だった。本稿で述べた不安が杞憂に終わり、期待が現実のものとなるかどうか――1兆円を越える事業規模を持つこの巨大援助機関を、NGOを含めた市民社会がしっかりと監視していく必要がある。

# 世界最大の援助機関とその先行き

大垣 俊朗

メコン・ウォッチインターン

新 JICA は旧 JICA の技術協力と旧 JBIC の円借款部門、それに外務省の無償資金協力の一部の統合により、予算規模で世界最大級の二国間援助機関になると報じられている。では、実際の援助実績、スタッフ数、供与国数など、数字で判断できる基準で、影響力の変化を評価できるのだろうか。

## 二国間援助機関としてのこれからの援助規模

昨年 12 月に決定した 2009 年度予算でも、政府全体の ODA 予算は前年度当初比 4% 減の 6722 億円と、2006 年の骨太の改革（注）以降、減額の基調は変わっていない。しかし、計画事業量は 2009 年度に 1 兆 8000 億円程度に増やされた。このうち JICA が担当するのは、全体で 1 兆 1000 億円となり、有償資金は財政投融资資金の増加により、前年比 500 億円増 8200 億円となっている。これらの援助資金を一括に扱う JICA だが、他国の援助機関に比べて規模はどのくらいなのだろうか。

JICA は統合によって、二国間援助機関としては世界最大の 1 兆 1000 億円の事業量を扱うことになる（表 1）。一方で常勤職員数は 1600 人と他の援助機関に比べて少ない。日本の国際協力分野での人材確保の戦略の欠如が顕著に現れていると言える。その結果として、職員一人当たりの事業実施量は突出し、事業に係る責任が付せられる。反面、人材・事

務所数が少ないために国際展開に困難が予想され、特に近年援助が集中しており日本政府が援助倍額を計画しているアフリカでは、すでに援助を広く行っている欧州各国に優る戦略を練る必要がある。

## 援助の先行き

定点的な比較に加え、これまでの援助への各国の予算配分の変化と、経済不況を踏まえた今後の援助の方向性を踏まえて、長期的な検証を行った。

英国・ドイツ・フランスを含む欧米諸国は、援助規模の増加の傾向にある。日本は戦後被援助国であったにもかかわらず、援助規模を増やして先進国として最大供与国の責務を果たすが、95 年以降は減退の一途を辿り、2000 年以降は最大供与国の座を譲る。2006 年の骨太の方針では 2011 年まで年 4% の予算縮小が計画され、着々と実行されている。また最大の二国間援助機関である米国国際開発庁（USAID）も、冷戦終結後 90 年代には 25 の海外事務所を閉鎖し、国

表 1. 援助機関規模の比較

	二国間援助機関				多国間援助機関	
	USAID (米国)	GTZ (ドイツ)	DFID (英国)	新 JICA	世界銀行 (IBRD・IDA)	ADB
国別援助実績 (順位)	217 億ドル (1 位)	122 億ドル (2 位)	99 億ドル (4 位)	77 億ドル (5 位)	—	—
援助専門機関 事業量	8000 億円	5300 億円	6000 億円	1 兆 1000 億円	2 兆 2000 億円	1 兆 1000 億円
常勤職員数	2227	2674	1610	1664	8600	2381
援助対象国数(約)	88	120	150	100	140	44
海外事務所数	88	92	64	96	126	27
職員一人当たりの 事業実施量	3.6 億円	2.0 億円	3.7 億円	6.6 億円	2.5 億円	4.5 億円

※国別援助実績は 2007 年度暫定値（外務省「2007 年における DAC 諸国の政府開発援助（ODA）実績」）

[http://www.mofa.go.jp/Mofaj/Gaiko/oda/shiryo/jisseki/souron/2007\\_dac.html](http://www.mofa.go.jp/Mofaj/Gaiko/oda/shiryo/jisseki/souron/2007_dac.html)

※ JICA 援助事業量は 2009 年度予算を参照

※ USAID/GTZ/DFID/WB/ADB の数値は Annual Report, Brochureなどを参照

※ 1 ドル = 90 円、1 ユーロ = 110 円、1 ポンド = 120 円計算

別の GNI (国民総所得) 比も 0.15% 程度の日本と同等の低い水準となっているが、ブッシュ政権のテロ対策の反動で、援助機関としての予算は増額している。援助国対象国もアフガニスタン、イラク、イスラエル、エジプトなど特定の国家への政治的な支援や復興支援が主であり、その他はアフリカ・ラテンアメリカを中心とし規模は日本とほぼ同等である。

表 2. 各国の GDP/人口長期予測

		2005	2030	2050
GDP (千億ドル)	日本	34.7	471	49.9
	中国	77.3	251.6	333.9
	インド	33.8	103	191.2
	ASEAN	22.1	54.6	92.4
	米国	110.9	214.1	339.6
	EU	111.6	163.1	198.9
人口 (千万人)	日本	12.8	11.5	9.4
	中国	132.8	141.1	126.2
	インド	110.9	150.9	173.3
	ASEAN	48.5	61.6	65.4
	米国	29.8	36.1	39.5
	EU	44.9	44.9	42

引用：日本経済研究センター「人口が変えるアジア 2050年の世界の姿」(2007年1月17日発表)筆者抜粋

こうした現状において、日本は援助機関一体となって盛り返しを図っているが、今後の援助額の動向はどうなるであろうか。

日本の今後の人口減少と生産性向上の如何によっては、現在5位である援助規模も後退を余儀なくされるのではなかろうか。日本経済研究センターは、中国やインドは急速な経済成長と人口増加によって、経済規模が拡大することが見込まれ、2050年にはGDP(国内総生産)で中国は日本の7倍以上、インドは4倍近くを達成するという予測を立てている(表2)。最近の経済不況で必ずしもこの結果になるとは限らないが、一つのシナリオとして想定できよう。そう考えると、日本の援助が始まってから50年経ったいまは、援助の折り返し地点にいるのかもしれない。

## 数字が見えない JICA の戦略

援助を拡大する計画である英国国際開発省 (DFID) や米国の USAID では、単年度計画よりも5ヵ年程度の中期計画を持ち、セクターや組織改革、そして地域の援助効果の達成度などに具体的な目標の設定が見られる。JICA でも組織改編や援助額についての目標はあるが、各セクター・地域の中長期目標は課題別に設定され、JICA としての統合的な指針と、具体的な予算や人材などのリソースの配分の指針が示されていない。予算にしても、3スキームという縦の枠組みでの事業量は決まっているが、地域・組織・セクターという横の関係の政策関係を決定する基準を全く欠いている。援助事業の

多くが、外務省および政府によって、外交的に相手国政府と取り交わした約束を基にしており、それらが組み合わさる形で日本の援助が全体像を持っているからだ。USAID, DFID などはセクターごとの援助配分と達成目標を量的に提示している。アフリカの援助についても、小泉政権時代に示された倍増計画に向けて資金調達が行われたが、注力するセクターなどの戦略レベルから事務所やスタッフ数の増加という事務レベルまで、具体的な計画が見えない。

また、過去の蓄積がなく、人材が不足している研究分野での不利が非常に大きい。JICA の研究員は試行段階ではあるものの13名。研究重点分野は4つ。それに対して DFID の CRD (Central Research Department) は、ODI (Overseas Development Institution), IDRC (International Development Research Centre) や LIDC (London International Development Centre) などの国際開発戦略・研究を行う機関とコラボレーションし、6つの重点分野について提携しながら研究成果を援助に活かしている。さらに5ヵ年の研究戦略を1000人の研究者の協力を得て発信、毎年2億2000万ポンドで、13年度までに10億ポンドを研究費に充てる。

外務省から政策が上意下達で実施されてきたため、JICA は援助方針を量的に決定し、資源を配分する思想に欠けてしまっている。過去の蓄積の分析や、将来の世界情勢を踏まえた援助の役割を議論する材料にも欠けており、今後の現場主導の援助実践や、JICA 研究所の研究発信によって、JICA と外務省が連携して議論を喚起することが期待される。

## まとめ

以上のように、JICA は世界最大の二国間援助機関となり、職員の責務が増しているが、一方で、国家自体の経済規模の衰退によるプレゼンスの低下と、国際協力分野の人材不足による地域展開や研究成果活用に不安が残る先行きとなっている。

(注) 骨太の改革とは、小泉内閣が打ち出した行財政改革のことで、ODA 予算については2012年度まで毎年4%の減額が計画された。

### ■参考資料

ADB "Annual Report 2007" HP: <http://www.adb.org>

DFID "Research Strategy 2008-2013"

DFID "Annual Report 2008"

GTZ "Annual Report 2007"

JICA プレスリリース「JICA 関連の平成21年度予算案について」  
2008年12月24日

USAID "Citizens' Report - The Fiscal Year 2008 Summary of Performance and Financial Results -"

World Bank HP: <http://www.worldbank.org>

# 現場から見る

「望ましい／望まれる」援助とは？

メコン・ウォッチは「開発」の負の影響が、地域の人々の暮らしに悪影響を及ぼさないよう活動している。他方、現地で活動する NGO や現地の人々は、日本の援助について何をどう捉えているのだろうか？それぞれの立場からの視点で、ラオス、ビルマ、カンボジアでの課題や日本の援助のあるべき姿を語っていただいた。

日本のラオスへの経済協力の歴史は、1958年に締結された経済技術協力協定にまで遡る。1991年以降は、日本はラオスにとっての最大の援助国であり、ラオスを訪れば、バスや小学校など様々なところで日本の ODA のロゴマークを目にする機会があるだろう。これまで日本から多くの開発援助を受けてきたラオスの人々は、これまでの日本の援助のあり方、援助機関の統合、そして今後の日本の援助のゆくえについて、どのように考えているのだろうか。環境・開発問題に関わる市民団体の代表者、環境番組の制作者、ラオス国立大学の研究者の3名のラオス人に話を聞いた。(聞き手・構成 東 智美 メコン・ウォッチ)

センプーサイ・インタヴィカムさん  
コミュニティ環境保全・文化協会 (CEPCA) 代表



ラオスの環境・開発問題に関する調査や啓蒙活動に取り組む CEPCA (Community Environment Promotion and Cultural Association) は、公式にラオス政府から認定されている数少ないラオスの市民団体 (NPA: Non Profit Association) のひとつだ。代表のセンプーサイさんは元情報文化省の記者で、現在は学生向けの環境教育、ダム開発やゴム植林の影響調査、ダムの影響住民の記録など、精力的にラオスの環境・社会問題に取り組んでいる。

**Q: これまでの日本の対ラオス ODA をどのように評価していますか？**

日本はこれまでラオスで様々なプロジェクトを実施してきましたが、そのなかでも教育支援が最も素晴らしい支援事業だと思います。これまでに日本政府によって数多くの学校がラオスに建設されてきました。初等教育は開発の最も基本で



# 世界最大の援助機関に望む

## ～ラオスからの声～

あり、基本がしっかりしていれば、その後の可能性が広がります。初等教育はラオスにとって重要な課題ですが、ラオスには小学校が不足していて、特に山岳部では村から学校まで離れている場合も多くあります。日本政府の援助によって、初等教育を受けられる子供たちが増えたことは、非常に良いことだと考えています。

一方で、日本政府が支援したプロジェクトのなかで、環境・社会影響が起きているものもあります。ナムグムダム（注1）は、30年以上も前に日本などの支援を受けてできたダムで、ラオスの人々に電気を供給してきました。ラオス人が受けている利益は大きいですが、負の環境影響も引き起こしました。今でも水質汚染などの問題が起きている。

ナムルックダム（注2）では、操業当初、増水による家畜の死亡、魚の減少、川で水浴びをした村人の健康被害、農地の水没などの環境社会影響が引き起こされました。CEPCAはナムルックダムの影響住民にトレーニングを行い、環境影響や変化について、村人自身の言葉でまとめたブックレットを作る活動を行ったことがあります。ダム事業の影響住民は、どこの機関がプロジェクトを支援しているのかはよく分かっていないでしょう。役人から「ダムができるので移転しろ」と言われて、移転せざるを得なかったというのが実情です。多くの影響住民は、融資をした国際協力銀行（JBIC）やアジア開発銀行（ADB）のスタッフと話をしたこともないでしょう。

### Q：新 JICA に何を期待しますか？

支援したプロジェクトに対するフォローアップやモニタリングをしっかりやって欲しいと考えています。JICA のスタッフがプロジェクトサイトを訪問し、きちんと約束が守られているか、問題が起きていないのかをしっかりとチェックするべきです。開発援助機関は、しばしば自分たちのスタッフにはフォローアップを行う余裕はなく、（フォローアップは）ラオス政府の責任だといって、影響住民との対話をきちんとしてきませんでした。ラオス政府もフォローアップは行いますが、それでは不十分なことが多いので、結局、住民が被害を受けることになってしまうのです。JICA には、プロジェクト実施中も終了後も、直接現地を見て住民と対話し、住民のためになるプロジェクトを行って欲しいと望んでいます。

### Q：ラオスにとって今後も海外からの援助は必要でしょうか？

今後もラオスは外国の援助を受ける必要があるでしょう。ラオスの人口は増加していますし、すぐに外国からの援助を減らし、自立することは難しいと考えます。したがって、日本政府には今後も継続して支援を行って欲しいですが、借款についてはリスクが大きいので、あまり増やすべきではないと考えています。プロジェクトに失敗すれば、借金を負うのは、結局ラオス国民だからです。

ADB は政策として、発電セクターを支援しています。海外に電気を売れば、ラオスは外国からの借金を返済できると考えているようです。しかし、本当にそれが実現できるかは不確定です。水力発電プロジェクトにはそれらステークホルダーが関わっていて、利益は多くのステークホルダーに分配されます。そのうちのどれくらいラオス政府の取り分があり、さらにそのうちのどれくらいが借金返済に回せるのかをきちんと分析する必要があります。また、多くのダム事業は民間主導で行われていて、数十年後にラオス政府に事業が移譲されることになっていますが、40年、50年後にもダムはちゃんと使えるでしょうか。その時もタイなどの近隣諸国は今と同じように電気を買ってくれるのでしょうか。それらの答えは不確かで、個人的には、ラオスにとって借款によって返済できない借金を背負うリスクがあり、借款以外の支援が望ましいと考えています。

### Q：ラオスにとってあるべき「開発」の姿とは？

今、ラオスで急激に進んでいる鉱山開発や水力発電開発は、持続的な発展のあり方ではありません。開発を進めるべきではないとは言いませんが、あまりにも急激に開発が進みすぎています。鉱物資源は有限ですが、コンセッションを得て開発を進める企業は、契約期間内に資源を採り尽そうとします。このような開発のやり方では、子どもや孫の代まで資源を残すことができるのか疑問です。

ダムについても、いずれはコンクリートの塊が残るだけです。ナムグムダムは30年以上使われてきましたが、いったいあと何年くらい使えるのでしょうか。すでに土砂が堆積し、土砂の掘削が必要になっています。水量が減少したため、ナ

ムグムダムに水を引くナムソン導水ダムが作られたものの、そのナムソン川も森林伐採などによって水量が減少し、ナムグムダムの発電量は減少しています。

持続的な開発の筋道として、タイの一村一品運動はラオスにとっても参考になるでしょう。そういった草の根の開発事業

では、村人自身が生産を行い、開発の担い手になります。その過程で村人も成長していくことができます。簡単ではないでしょうが、そういった発展の道筋を探っていかなければならないと考えています。

(インタビュー：2008年12月10日)

## ブーヴォン・ペットパイワンさん

映像制作会社 DK Art 代表



ブーヴォンさんは、ラオス国立テレビ局に勤務した後、友人たちと映像制作会社を設立した。主に NGO と協力し、環境・開発問題をテーマにした映像作品などを製作している。メコン・ウォッチがラオスで実施している環境メディアプロジェクト（注3）の現地コーディネーターでもある。また、2008年からは有機野菜栽培のトレーニングと流通を行う企業を立ち上げ、北部ウドムサイ県で有機農業の普及を通じて農民の収入向上を目指す試みをスタートさせた。

### Q：これまでの日本の対ラオス ODA をどのように評価していますか？

（JICA が支援した）道路の建設はラオスにとって有益な事業です。他にも JICA はラオスのためになる多くの事業を支援してきました。学校建設に対する支援もラオスにとって非常に良いことですが、一方で学校を建設するだけでは、子どもたちを育てることはできません。学校ができて、ラオスではまだ子どもたちが十分な知識を得られる機会は少ないのが現状です。

### Q：新 JICA に何を期待しますか？

ラオスには草の根レベルで、良いアイデアを持って活動している小さな組織や個人があります。JICA の資金はそう

いった小さな組織や個人にはアクセスし難いものです。JICA と仕事するのは高学歴の人たちだけで、本当に貧困で苦しんでいる下層の人たちの意識とはかけはなれた援助になってしまっています。草の根の活動を行っている小さな組織の人たちにも資金にアクセスできるような仕組みがあったら良いと思います。

また、文化、社会、民衆に目を向けた JICA のプロジェクトは多くありません。

もっと決め細やかな援助が必要だと思います。JICA はすでに大きな組織なのに、さらに組織が大きくなることで、ますます草の根レベルの物事が見えなくなるのではと懸念します。

一方で、JBIC はこれまでインフラ開発を支援してきましたが、なかには社会・環境影響を引き起こした事業もありました。JICA と統合されることで、事業実施に際して、経済面だけでなく、社会面にもより気が配られるようになるのではという期待もあります。

### Q：ラオスにとってあるべき「開発」の姿とは？

一番重要なのはラオスの社会が平和であることです。隣国タイを見ると、ラオスよりも経済発展していますが、草の根の市民の生活を忘れて、経済発展を目指しているように見えます。（タイでは）発展によって平和な社会が実現できたわけではありません。

今後も日本の支援は必要ですが、草の根の住民や組織のことを忘れてはいけません。

インフラ開発にしても、ビジネスとしての成功だけでなく、ラオスの人びとにとって良い開発でなければいけません。

経済に重きを置きすぎる開発には反対です。経済・社会・環境のバランスが重要です。GDP だけを見て開発しても、社会にとって良い開発にはなりません。農村部の人たちが貧しくても、一部の企業家が儲けていれば、GDP の数字は高くなります。GDP はまやかしかたしいのです。

また、外国の支援が「植民地化」のような経済的な支配につながらないように、ラオス政府は力をつけなければいけません。

(インタビュー：2008年12月18日)

## ブンスック・スクサワットさん

ラオス国立大学工学部教員



ブンスックさんは水力発電事業の環境影響評価（EIA）を専門とするラオス国立大学工学部の教員である。東京大学大学院に留学中には、ラオスで世界銀行・ADBが支援して進められているナムトゥン2水力発電事業の環境社会影響をテーマに修士論文を執筆した（注4）。

### Q：これまでの日本の対ラオス ODA をどのように評価していますか？

日本の援助として知っているのは、主にインフラ開発事業です。メコン架橋、道路、空港などの建設、またダムの開発調査などが日本の援助で行われてきました。

それ以外にも、学校建設、病院建設、また教育関係者や医療従事者へのトレーニングなどへの JICA の貢献は大きいと考えています。農林分野でも、家畜の支援などが JICA の支援で行われてきたと理解しています。

日本の援助の良い点としては、道路や橋などのインフラが改善されたことです。それはラオスだけではなく、インドシナ地域の利益になっています。教育分野では、アクセスの難しい地方にも学校を作ってくれています。医療分野では、日本の援助が入ったセタティラート病院は、設備や医師の能力などの面で、ラオスの中で最も信頼できる病院です。また、（都市部だけではなく）地方の保健所なども支援してくれているのが素晴らしい点です。

一方、改善が必要な点として、第一に、事業の事前・事後評価のあり方が挙げられます。例えば、遠隔地に学校を作るのは良いことですが、JICA のスタッフが評価をすることは難しいのではないのでしょうか。ラオス人は（支援してくれた JICA に対して）なかなかネガティブなことは言わないので、正しい評価ができないことが多いのではと感じています。

インフラ開発についても、初期環境調査（IEE）や環境社会影響評価（EIA）の段階から、きちんとモニタリングやフ

ォローアップを行うべきです。コンサルタントに任せっぱなしにしては、現実が反映されません。例えば、ダムや道路建設を支援する場合は、事前調査が事業ありきで進められていないかをきちんとチェックした上で、支援を決めるべきです。ラオスにとって本当に必要なかを判断する必要があると考えます。それは、インフラ以外のプロジェクトについても同様です。

JBIC の融資で行われたナムルックダムでは、事業による環境社会影響が生じました。本来は、JBIC も現場に行っちゃんと環境社会影響をモニタリングすべきだったと考えています。

第二に、支援した調査のフォローアップが必要です。現在ラオスでは、昔 JICA が行った開発調査を使って、ベトナム企業などがダム建設に着手するといったことが起きています。そういった企業は、ラオスの利益ではなく、企業の利益しか考えていない場合があります。JICA が行った調査が環境影響を引き起こす開発につながることなく、最終的にラオスの利益になるように、調査の結果にまで責任を持って欲しいです。

### Q：ラオスにとってあるべき「開発」の姿とは？

いつまでも海外からの援助を受け続けることは望ましい状態ではありません。ラオス人はいずれ自立しなければなりません。支援する JICA にも、いつまでラオスを支援するのかという見通しを考えて欲しいです。

これまで長年にわたってラオスは日本の援助を受けてきました。ラオス人は、JICA や JBIC から学んで、自分たちで国の開発を行っていけるようになる必要があります。

たいていのラオス人は、「プロジェクト」は全部良いものだと考えて、何でも受け入れてしまいがちです。しかし、ラオス人は、開発とはどうあるべきか、どんな利益があるのか、どんなリスクがあるのか、環境や社会に影響はあるのかを考えられるようにならなければなりません。

### Q：今後、日本の援助はどうあるべきでしょうか？

無償の援助を受けるのは、ラオスにとっては宝くじにあたるのと同じようなものです。それでは、ラオス人自身が成長し、自立することができません。ラオス政府が結果に責任を持つようなやり方を考えるべきでしょう。例えば、道路を作る場合、援助機関は低利子で融資を行い、ラオス側が責任を持って建設を行い、成果を出せば利子を免除するなどのやり方はどうでしょうか。タダでもらうだけの援助は持続的ではありません。

一方、今後ラオスで益々問題になってくる環境問題について、日本政府の果たせる役割は大きいのではないかと思います。これまでラオスに多くの経済協力をしてきた日本政府は、日本が支援したプロジェクト以外でも、環境問題につながっている開発事業について、調査や提言を行うことが可能でしょう。例えば、ラオスではゴム植林の急速な拡大が問題になっています。どんな影響があるのか、それにどう対応していくべき

なのかなど、これまでラオス政府と友好な関係を作ってきた日本政府が提言すれば、ラオス政府はその提言を受け止めるでしょう。これまでの援助の実績を生かして、積極的な提言をしていくことは、ラオスの環境問題の解決に向けて、日本政府ができることなのではないでしょうか。  
(インタビュー：2008年12月18日)

## インタビューを終えて

東 智美 メコン・ウォッチ

今回、話を聞いたラオス人は3名とも、教育分野、医療分野、道路建設などに対する日本の援助を高く評価していた。一方で、これまでの開発援助の問題点や、今後の援助に対する厳しい指摘もあった。この3名の意見が必ずしも、ラオス人一般の日本の対ラオスODAへの見方を代表しているわけではないだろう。しかし、ラオスの環境問題や開発問題に関して批判的な視点を持って、解決に向けた取り組みを行ってきた彼らの意見からは、ラオスにおける開発援助のあり方について、いくつかの重要な議論のポイントを読み取ることができる。

第一に、ラオスでこれまで行われてきた開発事業が環境・社会影響を引き起こしてきた点である。センプーサイ氏は日本の支援によって作られたナムグムダムやナムルックダムが、水質汚染や周辺住民の健康被害を引き起こしたことを指摘している。プロジェクト実施中も終了後も、援助機関が自ら直接現地を見て住民と対話をする必要があるという。ブンスック氏もナムルックダムを例に挙げ、環境社会影響のモニタリングが不十分だったと指摘し、事前・事後評価の重要性を述べている。また、ブンスック氏は、JICAが開発調査を行ったプロジェクトが他国の民間企業によって実現され、環境影響を引き起こす開発につながる危険性があると指摘し、JICAには調査の結果までフォローアップを行う責任があると主張している。プーヴォン氏は、JBICがJICAと統合されることで、(インフラ開発事業への融資が行われる場合)事業実施に際して、経済面だけではなく、社会面にもより配慮されるようになることを期待しているという。

第二に、誰が開発を担っていくのかという点である。プーヴォン氏は、JICAの援助の担い手が高学歴で英語が話せるエリートに限られ、貧困層の意識とはかけはなれた援助になっていると指摘し、草の根の活動を行っている小さな組織もJICAの援助に参加できるようになるべきだと主張している。センプーサイ氏も、村人が担い手になる開発が望ましいと述べている。

第三に、どのように「持続的な発展」が実現できるのかという点である。センプーサイ氏は、急速に進む鉱山開発や水力発電開発は、将来の天然資源の枯渇につながると懸念している。また、プーヴォン氏は、経済成長に偏重した開発は平和な社会の実現にはつながらないと述べている。無償資金協力と有償資金協力(円借款)のどちらに重点が置かれるべきかについては、センプーサイ氏とブンスック氏では意見が分かれた。センプーサイ氏は、借款によって進められるインフラ開発は、ラオスの対外債務の増加につながると懸念している。一方、ブンスック氏は、無償援助はラオス政府が結果に責任を持ちにくく、ラオスの自立を妨げると主張している。

インタビューのなかでブンスック氏が「ラオス人は、『プロジェクト』は全部良いものだと考えて、何でも受け入れてしまいがち」だと語っているが、ラオスにとって何が本当に必要な援助なのかが問われている。また、ラオスが海外援助から自立できず援助が「持続」するというのは、「持続的な発展」とは呼べない。JICAを含む援助機関は、「いつまでラオスを支援するのかという見通しを考えて欲しい」という問いかけを重く受け止める必要があるだろう。

- (1) 1971年に操業を開始したラオス最初の大規模水力発電ダム。発電能力は155メガワット。日本からは予備設計調査への無償資金協力やダム建設への無償資金協力および円借款の供与などが行われた。
- (2) ADBとJBICの融資を受けて2000年に操業を開始した60メガワットの水力発電ダム。
- (3) メコン・ウォッチの環境メディアプロジェクトについては、ウェブサイト (<http://www.mekongwatch.org/project/laosmedia/index.html>) を参照。
- (4) Bounsouk Souksavath (2003), A Study on Socio-Environmental Impacts and Mitigation Plans in Nam Theun 2 Hydropower. (メコン・ウォッチの事務所併設している「メコンライブラリー」で閲覧可能。)

# 対ビルマ O D A に 望むこと

中尾 恵子

日本ビルマ救援センター (BRCJ)

2007年9月、サフラン色の僧衣を纏う僧侶の祈りの行進と、人間の鎖や自らが盾になって僧侶を守る白いシャツ(注1)を着た市民の姿は、世界中に衝撃を与えた。88年の大規模な民主化運動の再来であると軍事政権の崩壊を待つ人々は誰もが祈るような気持ちでその様子を見守った。しかし、その期待は見事に裏切られ、軍政はまたも武器を持たない僧侶、市民に銃を向けた。少なくとも仏教僧、学生、市民など数十人が死亡し、数千人が拘束された。1年以上たった現在も、ビルマ国内では約2100人の政治囚が拘束されている。

サフラン革命と呼ばれた出来事の8ヶ月後の2008年5月、ビルマを襲ったサイクロン・ナルギスは14万人を超える死者、行方不明者と250万人にのぼる被災者を出した。軍政による意図的な復興支援の遅れは人災となり、更なる被害を招くこととなった。

ビルマ関連の報道は、軍政による国民への人権侵害が日常的に横行しているというよりも、日本人映像ジャーナリスト長井健司さんの死や、自然災害だけを取り上げているように思える。ビルマに暮らす人々の実態はほとんど取り上げられていない。都市部の経済状況においては、一般市民の日々の困窮した暮らしと、一部の特権階級の贅沢極まりない生活には格段の差が見られる。また、民主化活動家への弾圧、国民への言論統制だけではなく、少数民族と呼ばれるカレン人、シャン人、モン人や他の多数の人々への迫害は強制労働、強制移住、村の焼き討ち、略奪、搾取、強かん、強制徴用(少年兵)と枚挙にいとまが無い。1984年から始まるタイ国境への避難と難民キャンプ地(タイ政府は一時避難所として認識)の存在については日本ではほとんど知られていない。実際にはタイ国境難民キャンプに14万人、バングラデシュ国境難民キャンプに2万人、タイ国で移住労働者として160万人、先進国で難民として暮らしている人々が数万人存在する。

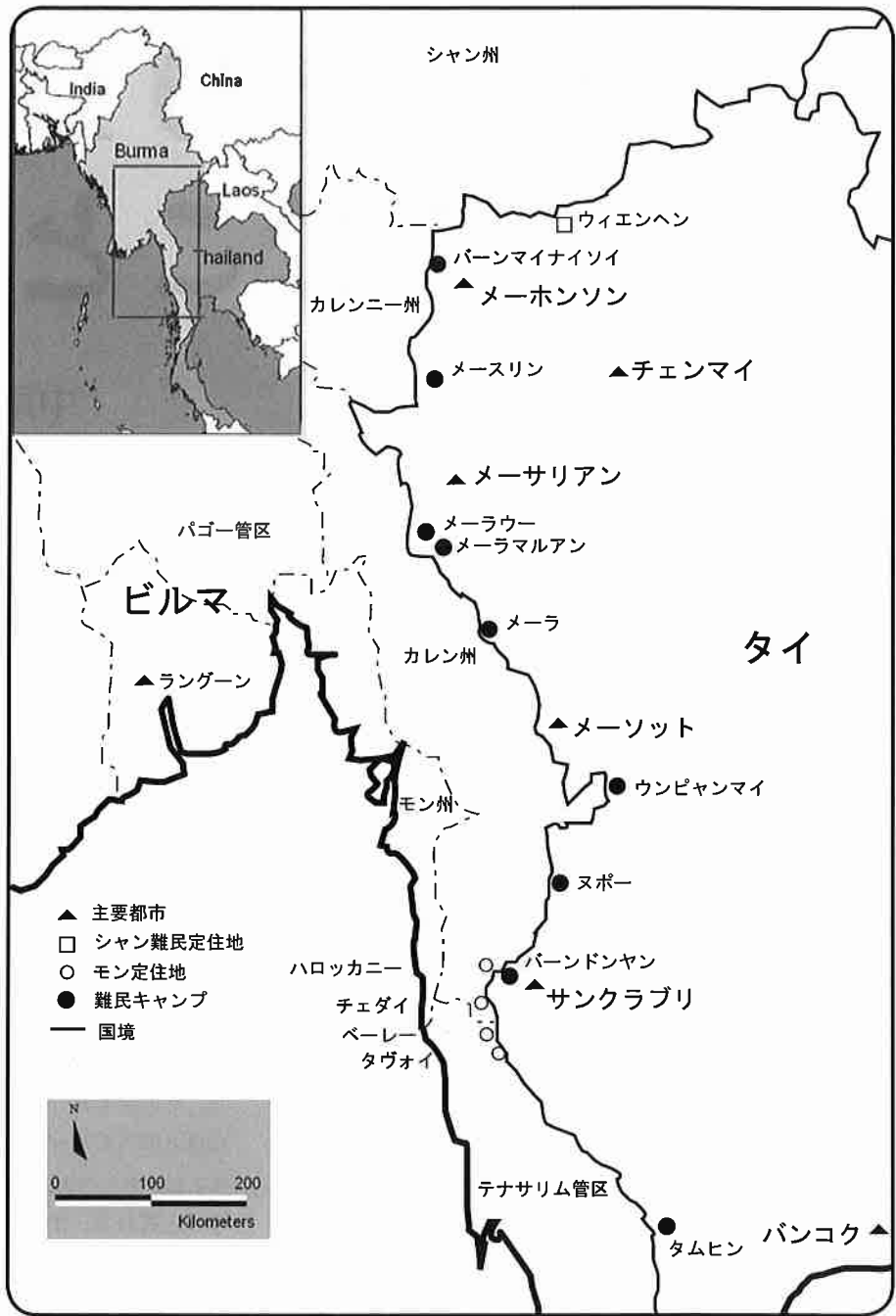
日本ビルマ救援センター(BRCJ)が支援活動をしているタイ国境に目を向けると、14万人が暮らす公式の難民キャンプが12ヶ所(内3ヶ所はビルマ国内)と非公式難民キャンプが1ヶ所ある。これらの人々はこういった経緯で隣国へと逃れてきたのか。

タイ・ビルマ国境地域はシャン、カレンニ、カレン、モンといった各民族勢力によってコントロールされていたが、ビルマ軍が徐々に国境地域に軍力を伸ばし始め、彼らは乾季に各民族の勢力下の村を攻撃し、雨季に引き上げるといったことを繰り返している。カレン民族連盟(Karen National Union: KNU)は1970年代半ばよりその勢力を示してきたが、1984年ビルマ軍の攻撃からその拠点を奪われる。約1万人の人々が、その攻撃から逃れるためにタイ側へ移動した。その後ビルマ軍はさらに攻撃を続けていき、1994年には8万人がタイ側に逃れることとなる。その間の1988年には、ビルマ民主化運動が起こり1万人の学生がタイ国境へと逃れる。また1990年の総選挙後は当選した議員たちが国境に逃れ、亡命政府を設立する。1995年1月、ビルマ軍は民主カレン仏教徒軍(Democratic Karen Buddhist Army: DKBA)の手を借りてKNUの本部があるマナプローを陥落させる。ビルマ軍の攻撃は広域にわたり、また強制移住などの人権侵害が続き、国境を越えた難民の数は1997年には累計で11万5千人、2008年には14万人となっている。

タイ側の難民キャンプでは国連高等難民弁務官事務所(UNHCR)とタイ内務省が難民の登録を行い、国際NGOが食糧、医療、教育、住居などの支援活動を行っている。日本のNGOでは社団法人シャンティ国際ボランティア会(SVA)(注2)がメーホンソン、メーソット、カンチャナブリに現地事務所を持ち、カレン人難民キャンプ7か所で図書館活動を展開している。

タイ・ビルマ国境の町、メーソットから、車で南に6時

間、ウンパンからも南へ1時間半ほどでヌポー難民キャンプはある。国境から8キロメートル、64万平方キロメートルの敷地に1万4千人の難民が暮らす。BRCJはこのヌポー難民キャンプでカレン女性組織 (Karen Women's Organization: KWO) を通して、国内避難民 (注3) の子どもたちの支援をしている。ビルマ国内では国内避難民はビルマ軍の攻撃を避けて転々と移動生活を送っている。子どもたちは教育を受けられないために、多くが越境してタイ側の難民キャンプへ来て、寮生活を送りながら学校教育を受けている。BRCJは数年、この子どもたちに生活必需品 (石鹸、シャンプー、洗剤、ローソクなど) を提供している。私たちは年に2回、この難民キャンプを含め支援活動をしている現地を訪れ、各難民キャンプを視察している。一昨年3月、ヌポー難民キャンプを訪れた時に、この子どもたちが通っている学校を訪問した。その校舎の入り口には日の丸のプレートが貼られていた。ゾア・難民ケア・タイランド (オランダのNGO) を通して日本政府が草の根・人間の安全保障無償資金協力で「ミャンマー難民キャンプにおける教育支援計画」において校舎を建設したという。ビルマ関係のODAに関してビルマ国内のプロジェクトはよく聞かれるが、実際に私が国境の難民キャンプで日本政府のプロジェクトを目にしたのはこのときが初めてだった (注4)。BRCJが支援している国内避難民の子どもたちがこの学校に通っているので、私たちは校長先生に話を伺った。最初は国内避難民の子どもたちは熱心に勉強に励んでいること、学校のカリキュラムなどについての話であったが、最後に「この学校で働く教員は全て無償で働いているので、10人の教員の給料を支援してほしい」と遠慮がちに切り出された。額は1か月500バーツ (約1400円)、他の難民キャンプの教員の給料と同じである。BRCJでは現在、この給料支援を続けている。日本政府の支援はハードだけが提供されて、ソフト面での支援がされていない、箱物を作って、中身を支援しない



いといったことが言われる。第三国定住措置で難民キャンプの中で教員や医療従事者などが他国へ流出してしまう頭脳流出が問題とされている中、教員たちは難民キャンプに留まり、教員としての誇りを持って子どもたちへの指導にあたっている。現地ではこういう人々へのきめの細かい支援や援助が求められている。

また、校舎などの教育施設は他の家屋と同様に、難民キャンプ内ではコンクリートや他の恒久的な資材を使うことが禁じられている (注5)。そのためにその耐久性は1, 2年と短い。それを考慮し、今後校舎の修復や建て替えが必要になった時には引き続きの支援要請に応えてもらいたい。2008年8月に行われた参議院 ODA 調査の派遣報告書によると現地

の国際 NGO は難民キャンプにおいて、ほぼ恒久的な活動を行っているのに対し、日本の援助は、草の根無償資金という 1 年限りの援助にとどまっている。さらに継続的な取り組みを行うことができないか検討する必要があると記されている。今後の日本政府の援助や積極的な取り組みを期待している。

今、タイ国境のビルマ難民支援で一番憂慮されるのは国際的な経済危機であり、難民組織を支援していた組織が撤退することである。実際に 2001 年の米軍アフガニスタン侵攻の後、その復旧活動に多くの国際 NGO がその支援をタイ国境からアフガニスタンへとシフトした。それによって多くの民族自助組織が困窮した。タイ国境で活動するアメリカのある NGO は、財政難から数か所あった現地事務所を統括して、外国人スタッフから給料の安い現地人スタッフへと切り替えている。現地人スタッフの仕事の量はかなり増え、難民の数は減らないのに縮小された予算の中でのプロジェクトの実施に困っていると聞いている。

また現在、タイ国境の難民支援を支えている最大の組織タイ・ビルマ国境援助協会 (Thailand Burma Border Consortium: TBBC) も活動の危機に直面している。ドナーの多くは海外の政府機関と NGO であり、2007 年、米国ドル建ての支援金は目減りし、タイ国内での米の価格高騰が追い打ちとなって、1984 年の開始から年々活動を広げてきた TBBC には大きな打撃となった。資金不足で国境の難民キャンプ、医療機関や他の多くの TBBC 支援プロジェクトが活動に支障をきたし始めている。2008 年アメリカに発端する金融危機の流れは徐々にタイ国境の難民支援プロジェクトにも影響を見せはじめている。

ODA は、その受益者が明確で、有効である場合、私たち市民はその価値を評価できる。しかし、受益者がその国の特権階級の人々に限られていたり、その政府が国民のために自ら施さなければならない業務にも関わらず、それを怠り、税金を投入することは許されない。特にビルマ国内の支援では軍政の監視下においての ODA 活動ということで、それが軍政を支える援助になっていたとしても誰もチェックができない。莫大な国家予算を軍事費に費やし、教育や医療には外国の援助を頼るような国への支援は ODA の対象から外されるべきだ。翻って、その軍政から逃れて隣国に身を寄せる難民への支援は受益者が明確だ。衣食住、教育、医療援助がこれらの真の援助を必要としている人々に対し、日本政府によって行われることを望んでいる。

また日本政府は、難民対策連絡調整会議決定として 2008 年 12 月に「第三国定住による難民の受入れに関するパイロットケース実施の具体的措置について」を発表した。その対象をメーラ難民キャンプに滞在するビルマ (ミャンマー) 難民とし、今後は UNHCR の作成した候補者リストから面接を行い 1 年に 1 回、約 30 人を家族単位で受け入れる。2005 年から 11 カ国 (注 6) で実施されている第三国定住プログラムに、いよいよ日本政府も取り組むこととなった。アジアの国においては初めての受け入れ国となり、その期待は大きい。すでに第三国定住プログラムの成功例も、失敗例も多く報告されている (注 7)。アジア初の受け入れ国日本は、いったいどのような成果を生み出すだろうか。いつか祖国に平和が戻り、ビルマ難民が生まれた村に帰れるようになるために、日本政府が果たさなければならない役割は大きいはずだ。

## 注

- (1) 88 年世代学生グループが「解放を願う人びとは白いシャツを着よう!」、「白シャツを着てパゴダへ集まり解放を祈ろう!」などとよびかけたことからこの行動はホワイト・キャンペーンと呼ばれた。
- (2) 社団法人シャンティ国際ボランティア会 (SVA) <http://www.sva.or.jp/>
- (3) 国内避難民 Internally Displaced Person
- (4) 2007 年度日本 NGO 連携無償資金協力「伝統文化継承のためのノンフォーマル教育支援時事業 (図書館事業)」が SVA を通じて行われている。
- (5) タイ政府は各難民キャンプを一時避難所と認識しているので、状況が変わればすぐにでもその場所を元に戻したいと考えている。そのため、耐久性のあるコンクリートではなく 2,3 年で作り変えの必要となる木材や竹などの使用のみを認めている。
- (6) オーストラリア、カナダ、デンマーク、フィンランド、オランダ、ノルウェー、ニュージーランド、スウェーデン、イギリス、アメリカ、アイルランド
- (7) News: Karen Resettlement to USA <http://www.tbtc.org/announcements/2008-11-karen-resettled-usa-responses.pdf>

## 参考資料

「Thailand Burma Border Consortium Programme Report 2008 January to June」  
「国際協力と NGO—日本 NGO 連携無償資金協力実績—」  
外務省国際協力局民間援助連携室 2008 年 3 月  
「第 5 回参議院 ODA 調査派遣報告書」III タイ王国における調査 2008 年 11 月

# 「同世代が支えるカンボジア」

## 現地の若者にも必要な援助

内山 智晴

メコン・ウォッチインターン

2007年、大学を休学し、カンボジアで活動しているNGO「るしな・こみゅにけーしょん・やぼねしあ」(注)で約5か月間インターンとしてお世話になった。現地での滞在を通して感じたことやその経験からカンボジアへの日本の援助に今後期待したいことを述べたい。

### カンボジアとの出会い

大学での専攻が化学であることもあり、もともと国際協力という分野に興味を持っていたわけではなかった。きっかけは大学に入り長期休暇を利用して海外旅行をしたことだった。アジア周辺の国々を旅し、異なった文化を持つ人々と話をする、時には生活を共にするという日々はとても刺激的だった。旅先では、途上国が抱えている様々な問題を目の当たりにした。このとき漠然と、将来は様々な人々と繋がって、一緒に何かをしたいと思った。しかし、当時は、「そもそも国連やNGOってどんな環境で、どんな活動をしているのか」といった根本的な疑問があった。そこで、知り合いの先生に連絡を取り、紹介していただいたのがカンボジアのNGO「るしな」だった。カンボジアは、旅の途中で一度立ち寄ったことがあったが、滞在というのはその時が初めてだった。るしなは、農村でのコミュニティ開発を中心に、チャイルドケアセンターの運営など、様々なプロジェクトを行っていた。私は、主に雑用兼ニュースレター作成を担当した。ニュースレター作成過程で全てのプロジェクトに関わった。広く浅くという立場だったが、当初の目的であった「NGOとはどのようなものか」を体験することができた。

### カンボジアの若者と就労事情

滞在中は、NGOの活動を通してだけでなく、同世代の現地の若者と接する機会も多くあり、彼らと付き合う中で見えてくる問題も多々あった。その一つが就労に関する問題である。一般的に、カンボジアでの就職にはコネが非常に重要とされている。それは、日常的に彼らが親族や友人伝いで仕事を得ていることからもうかがえる。しかし、このコネの存在は一方で非常に厄介な問題でもある。現地では、低所得者層

と高所得者層の接点がほとんどないため、所得の低い家庭の若者にとって、所謂「いい仕事」に就くことはかなり困難である。そのことは、現在のカンボジア国家機関の要職に姻族が多いことから容易に想像がつくと思う。つまり、職業の選択権というものは低所得者層の若者にはほとんどなく、生まれた家庭の経済状況によって既に決まっている。だが、当然のことながら貧しくて高等教育を受けていないからと言って、彼らに能力がないというわけでは決してない。また、労働意欲という点からもかなり高いものを感じられるが、彼らの多くは特に専門技術を習得していない。そのため、定職には就かず、よりよい条件の仕事が見つければその都度転職を繰り返し、あちこちを転々としている。このような就労環境では、転職して一時的に賃金上昇しても、長期的には安定した収入は望めない。さらに、得られる仕事も低賃金労働に限られている。したがって、社会の構造としての貧富の差が縮まることはなく、むしろ拡大しているのが現状である。

### 日本の援助に望むこと

現在のカンボジアの人口は13.4百万人である。そのうち40%以上を15歳未満が占めており、今後若い労働者は確実に増加していく。しかし、そのような状況下で、果たして若い労働力の増加が、うまく国の発展や人々の豊かさにつながるだろうか。コネでいい仕事を得ることができる社会構造では効率的な経済発展は望めない。彼らの経済状況に関わらず、能力に応じた雇用機会の分配がなされるべきである。途上国に限らず、個々の能力を最大限に活かせるような就労環境を提供できる国は強いと思う。したがって、どの若者にも将来の職業に選択肢が得られるような教育環境を整えることが必要であろう。



実際に「るしな」で行っていた貧困層の学生への継続的な奨学金支援によって、大学まで進学する学生もいるなど、教育支援には有効性を感じられた。このような活動は、比較的小規模な NGO でも実施することが可能である。むしろ日本の支援者とのローカルなつながりを深められるという点やきめ細やかなサポートが期待できる点では、NGO などの草の根的な活動で行う方がいいだろう。しかし、カンボジア政府としても、より多くの学生が高等教育へ進学できるよう、教育政策を強化する必要がある。教育分野で JICA が行っている支援には教員指導、教育制度の改革など供給側を対象にしたものがほとんどである。しかし、実際に学生が高等教育への進学を断念する理由としては、授業料の問題にとどまらず、家族から働き手として期待されてのことも多い。したがって、家族支援も含めた、より柔軟な奨学制度など需要側に視点を置いた援助にも今後期待したい。

また、若者がカンボジアで働きたいと思えるような就労環境の形成も重要である。カンボジアの公務員の月給は 30 ドルで、安定こそしているが、低賃金であり、高学歴者にとって魅力的とはいえない。一方で、日本製品の流通が著しい東南アジアでは日本企業の評判が良く、実際多くの若者が日本企業での就職を望んでいた。待遇面での魅力もあるようだが、日本企業で働くということが一種のステータスになっているようでもあった。それはカンボジアでも例外ではない。日本

の民間企業としても、カンボジアの若い労働力に潜在的成長力の高さを感じているところはいくつもあるだろう。よって、今後工業団地などを中心に雇用機会が増加する可能性が高い。しかし、彼らを単に安価な労働力としての位置づけたままでは、構造化した就労問題を解決することにはならない。そこでは、技術系専門学校の併設など、企業でも人材育成という長期的な視点を持ち、労働者が将来に希望を持てるような就労環境を整えることが望ましい。

## まとめに代えて

わずか 5 か月間のインターンだったが、今回の活動を通してカンボジアの現状というものを見ることができた。滞在中、カンボジアには「若さ」を感じた。いい意味で非常にエネルギッシュだが、その陰では様々な問題が山積みになっている。そして、同時に目を見張るような開発が日々急速に進んでいる。5 年後、10 年後に、またあの壮大な夕日を自然豊かなトンレサップ湖で見ることができようか。今後も、カンボジアの行く末に注目していきたい。

(注)「るしな・こみゅにけーしょん・やぼねしあ」については、<http://lcj.press.ne.jp/index.shtml> を参照。



プノンベン近郊の縫製工場内で働く若い労働者。月給は 56 ドル。彼女たちの約半数は文字の読み書きができないという。  
(写真提供：クロマーマガジン・西村清志郎)

# 市民社会と新 JICA

## 新 JICA 発足をきっかけに市民社会との関係を考える

新 JICA 発足によって、政府援助機関と NGO や市民社会との関係は、今後どのようになっていくのだろうか。市民社会として様々な立場があることを踏まえつつ、日本としてより良い援助を実現するために、市民社会がどのように援助の方針作りに参画し、必要と思われる部分で政府援助機関と連携をしていくのかを考えてみることにした。JVC インターン加藤さん、MW インターン村田と共に、ODA 改革ネットワークの立ち上げに関わり長年 ODA 政策提言に取り組んできた、(特活) 日本国際ボランティアセンター (JVC) の高橋清貴さんにお話を伺った。(聞き手・構成：大垣 俊朗 メコン・ウォッチインターン)

### NGO の選択—外務省の方針に協調するか

高橋：まず、政府開発援助 (ODA) を所轄する政府機関と NGO の協調については、それぞれの NGO が選択していかねばなりません。外務省が戦略的に全体の 4 割を残した無償資金援助・技術協力に関して、外務省と NGO の間で政策協議と連携協議が開催されています。メンバーが固定化した積み上げ式の議論を行っている連携協議では、NGO 人材能力向上を視野に入れながら、連携密接化のための 5 年計画を策定しようとしています。しかし、NGO 支援は「戦略的」活用のために外務省に残されているので、ここに NGO を国益に資するために第一義に位置づけるという外務省の姿勢が見られます。また、外務省は関わっている NGO 全体が 1 つの総意の下にまとまることを期待しているようですが、NGO はそれぞれの理念や目的にそって活動することで社会の多様なニーズに応え、問題を明らかにすることに意義があり、NGO 全体がひとつの総意をもつ必要性は必ずしもないのです。

政府関係者は、多様な NGO の価値が理解できず、草の根技術協力事業などの下請けといった側面しか評価できていないのではないかと。NGO という市民社会の担い手が、社会変革から逸れて「行政の下請け化」する問題も指摘されている。NGO には、行政担当者らとの話し合いを通して、政府側の変革を期待するのか、あるいは独自の方針の維持するのか、選択が求められる。

日本が援助のデ・ファクト・スタンダードを打ち立ててゆくために

高橋：援助に関する国際的議論においてプレゼンスを向上させるには、援助機関の規模ではなく、中期的な視野を持って援助理念のデ・ファクト・スタンダード (de facto standard) (注) を打ち立てることが勝負となってきます。英国国際開発省 (DFID) が主導した援助効果 (Aid Effectiveness) を方針化したパリ宣言などが援助における好例です。援助効果の議論は、元々日本から始まっているとも聞いていますが、その後は欧米にお株を取られてしまっています。外務省は議論の構築が下手なんだと思います。その意味で、援助経験を積み重ねてきた JICA が新たなスタンダードを発信する役割を担うべきで、特に新設される JICA 研究所にそれが期待されます。

日本で活動している NGO も、Oxfam などの大手の国際 NGO がパイオニアとなって、支援形態を形成している部分もあります。しかし、それがどれだけ多様な援助現場やドナー国の事情を踏まえているかは不明です。英国の影響力が強く、日本の支部を通して伝わってくると、結果的に欧米の本部が作る援助スタイルをそのまま受け入れていたのでは、何ら ODA と変わりがありません。

日本の今後の人口減少と生産性向上の如何によっては、新興国の経済発展と比較すれば、現在 5 位である援助実績も後退を余儀なくされ、業界での影響力も低下してしまう。あえて日本らしさを主張しないという意見もあるが、プレゼンスの向上を謳う以上は、政策的な牽引も欠かせないはずだ。そこで必要なのが、日本の援助の失敗や成功を踏まえて、援助実績のように形に見えない部分で、その理念や価値を援助対象国を通して地域に継承・移転することである。

高橋：これを実現するには JICA や NGO がそれぞれ乗り越えねばならないことがあります。ODA 援助の実態はプロジェクトやプログラムの供与にとどまっていますが、現地の人々が本当に求めているものは、社会のデザインに主体的に参画できる環境や制度です。しかし、オールジャパンで議論される援助には、当事国関係者が議論に含まれておらず、正当性・妥当性が担保されているか甚だ疑問です。ここで、NGO が現地の人とのかかわりを作って支援するだけでなく、日本での政府の援助政策に還元して、間接的に現地の意見の反映に寄与していくブーメラン効果が求められます。直接 NGO や現地の人々が援助理念を提示することも出来るはずで、その役割を行政機関である JICA ももっと担うべきです。こうしたフィードバックを有効に活かすには JICA が外交・政治関係から解き放たれて独立性を獲得し、事実や論理に基づいて援助の実態の議論や評価をすることが必要です。逆にまた、JICA は外務省に援助現場・計画に立脚した提言を積極的にしていくべきです。

NGO が現場の情報と専門性をより活かした意義深い提言をすることに期待が寄せられる一方、NGO 相互の役割相補性・情報共有が不十分であり、各個の NGO がテリトリーを割り切るのではなく、広い視野で政策的問題に還元したり、他の関心がある専門的 NGO に委託したりという連携も必要であろう。

### 市民をより巻き込んでいくためには

政策作りの仲介を担うことのできる NGO が活動の原動力である市民を巻き込んでいくにはどうしたらよいのであろうか。

高橋：そもそも自分が社会に直接つながっているという感覚はそうそう持てません。もちろんテレビで途上国の悲惨な状況が映し出されれば、かわいそうだなと感じたり、涙を流したりということは誰しもが体験するでしょう。それでも、その出来事を自分のことのように感じるのは難しいし、さらには共感しないことを批判したり、共感することが当然の良心だと考えることもありません。NGO は社会の変革という理想をもつことが原動力と言いましたが、いま市民は仕事で自らの願望を満たすために忙しい。従って、NGO も自分たちの活動をアピール・発信するだけでなく、もっと多様な市民の声に耳を傾け、彼らのニーズをマーケティングして、寄付の種類や関係の持ち方を増やすなど、それぞれにあうようなメニューを提示すべきでしょう。また、1対1の関係が見えるようにして、例えば募金をした後、団体の達成した事業

への関心を高めるなど、寄付がどれだけ団体の業績に連結しているかを知らせる努力も大切です。またボランティアに関しては、自分が社会的問題に関与することで、自身が育てられる、変わっていくことを厭わずに、喜びを感じる人が長期的にコミットすることが望ましいですね。

この指摘には、新 JICA が寄付を集めようとしていることへの危機感も含まれます。募金を通して貢献したい市民は、JICA のような強い組織力を持つ運動に吸収されてゆき、結果的に小規模の NGO は活力が低下する恐れがあります。市民的な価値観を訴え続けるためには、長年にコミットする人材の発掘と育成の視点が欠かせません。

市民誰もが受け入れられるオプションの提供よりも、より NGO の活動機能のコアの増強を目指すことも考えられる。市民のコミットメントは NPO の機能評価に重要であるが(田中 2009)、同感する人たちへの門戸を広げることと同時に、専門的に貢献できる人材を育てるという使命もあろう。

### まとめ

以上のように、新 JICA の発足を契機として、ODA の新しい方向性の模索に、政府機関、NGO 問わずコミットが必要である。特に関心の深化が難しい市民の働きは、一見援助の仕組みから離れたところにあるように見える。しかし、NGO が市民の意見に仲介機能を果たしながら、関心だけでなく専門性の活用を充実させることで、援助への効果や期待が高まるであろう。

(注) デ・ファクト・スタンダードとは、制度的に担保されていないくとも、市場で支配的になるなど、結果として事実上標準化した基準

#### ■参考文献

- 1) 田中弥生「NPO 新時代～市民性創造のために～」明石書店(2009)
- 2) JICA の援助方針は、外務省の迫及する政治・外交的国益に誘導されている。高橋清貴「新 JICA 発足は ODA の質の向上につながるか」(国際開発ジャーナル 2008 年 2 月号)
- 3) 藤岡美恵子、越田清和、中野憲志編「国家・社会変革・NGO—政治への視線／NGO 運動はどこへ向かうべきか」新評論社(2006)

# 新 JICA の 環境ガイドライン策定

清水 規子

国際環境 NGO FoE Japan

## これまでの経緯

国際協力機構（JICA）が生まれ変わり業務の流れが変化中、新 JICA はどのような環境社会配慮をするべき、もしくはすることが可能なのか。

2008 年 10 月、国際協力銀行（JBIC）の海外経済協力業務と JICA が統合し、両組織がそれぞれ持っていた環境ガイドライン（以下、ガイドライン）も新しい組織に合わせ、改訂・統合の必要がでてきた。このため、2008 年 2 月以降、新 JICA によって「新 JICA の環境社会配慮ガイドラインの検討に係る有識者委員会（委員会）」が開催されている。以降、計 21 回の委員会が開かれてきたが、2008 年 9 月末までの委員会における議論をもとに、同年 12 月、環境ガイドライン改訂に関する委員会から新 JICA への提言として「新 JICA の環境社会配慮ガイドラインの検討に係る有識者委員会 中間報告（中間報告書）」がまとめられ、新 JICA に提出された。今後は、この中間報告書を踏まえて新 JICA がガイドラインの素案を作成。さらに委員会で素案について議論し、最後にパブリック・コメントに付された後、ガイドラインが最終化される（注 1）。

従って、ガイドラインがどのようなものになるのか、現時点では未知数な部分が多いが、本稿では、これまでの経緯と現時点での議論の方向性を中心に概説する。

## ガイドライン改訂のための 委員会の設置

ガイドラインの改訂にあたり、それを真に実効性のあるものにし、また適切にその影響を回避・最小化できるものにするためには、現在ある JBIC と JICA のガイドライン策定のプロセスがそうだったように、様々な関係者の声を反映させ、透明性の高いプロセスが確保されることが重要である。この

ため、メコン・ウォッチや国際環境 NGO FoE Japan 等 NGO や有志の個人は、改訂プロセスの透明性や議事進行における中立性等を求め、2007 年 6 月に JBIC に対し公開質問状を、また同年 7 月には要請書を提出し、さらに適宜 JBIC と会合を持ち議論を重ねた。

結果、新 JICA のガイドラインの改訂作業は委員会形式で行うことになったが、委員会の議事録が逐次公開される等、透明性が高く、様々なステークホルダーが議論に参加できる形式が取られた。委員会のメンバーは、産業界、学識経験者、政府関係者、NGO からそれぞれ 4 人である（注 2）。

しかしながら、委員会開始以降、新 JICA 側が提示した委員会の設置要領や運営方法を巡り、委員や一般参加者から何点かの懸念が示された。例えば、まず委員会の議事運営である。新 JICA の最初の提案では、議事進行を事務局が行うとなっていたが、新 JICA 側による恣意的な議事進行になってしまわないか等の懸念から、委員間の互選により、学識経験者から 2 名が選出され、その後の委員会の議事が進行された。次に、議論の進め方についてである。第一回委員会において、新 JICA がガイドラインの素案を提示し、それに関して委員会で議論するという提案がなされた。これに対しては、委員から、まずはガイドライン全体の構成に関する議論や論点整理も必要であるといった点が指摘された。結局、委員会においてまず論点整理をし、各論点について議論した後、委員会の提言として中間報告書をまとめることになった。

## 中間報告書の内容と今後の議論

委員会の俎上にあがった論点は、新 JICA からの提案、また産業界からの提案も若干あったが、ほとんどが NGO 提言によるものである（注 3）。委員会では、これら論点を一つ一つ議論したが、中間報告書においては、全体的に現在の環境ガイドラインよりもさらに文言を明確化し、また、より高

い情報公開や新 JICA の説明責任を目指す方向性で提言されている。以下、二点その事例を挙げる。

まず、現行の JBIC 及び JICA ガイドラインにおいては、非自発的住民移転について、あるべき姿は書かれているものの、その方法論については書かれていない。従って、中間報告書では、これらの規定をさらに明確にするため、また被影響住民の参加を促進するために、補償は再取得価格に基づかなければならないこと、また住民移転計画のドラフト及び最終版が公開されること等を、ガイドラインに規定することが提言されている。

また、意思決定前の情報公開について、これまで JBIC は「環境社会配慮に関する主要な文書」としては環境アセスメント報告書と環境許認可証明書しか公開してこなかったが、中間報告書では、環境社会配慮確認のため相手国政府等から入手したそれ以外の文書も公開することが提言されている。また、その公開方法についても、JBIC は本店の情報公開センターのみで文書を公開してきたが、今後はこれまでの JICA に習い新ガイドラインで定める情報公開をウェブサイト上において行うことが提言されている。

一方、委員会では必ずしも議論をしつくしたとは言えない部分、もしくは委員間で意見が分かれ両論併記となった部分があり、中間報告書のなかで明確な提言が出せていない点がある。また、ガイドラインの素案においてどの点でどの程度、中間報告書の提言が反映されるかについては新 JICA の判断に委ねられている。従って、最終的にどのようなガイドラインになるかは、新 JICA の意向はもちろんのこと、今後の委員会での議論やその後のパブリック・コメントにおける意見次第である。

このような背景から、新 JICA によるガイドラインの素案がでた後、委員会において議論になる可能性が高いと思われる論点が多くあるが、その中でも特に私が重要であると思われるものの一つは、新 JICA が資金協力を想定するプロジェクトの実施準備のための調査（注 4）である協力準備調査の最終版を、完成後速やかに、かつ少なくとも資金協力に関する審査をする前に公開することである（注 5）。一方、中間報告書では、「公開対象及び公開のタイミングに関してはさらなる検討が必要」としか示しておらず、また新 JICA もこれについて積極的とは言えない姿勢である。NGO が懸念するのは協力準備調査において、例えば環境アセスメント報告書や住民移転計画の補足調査が含まれる場合、協力準備調査が公開されなければ、ステークホルダーは不十分もしくは不正確な情報しか入手できないことである。また、これらが新 JICA による意思決定前に公開されなければ、新 JICA による環境レビューへの適切な意見のインプットが困難である。従って、協力準備調査の最終版が、審査の開始前に公開されることは非常に重要であり、今後も NGO として働きかけが

必要である点だと考える。

その他、ここでは詳細に述べることができないが、今後議論になると思われるものの中に、無償資金協力に関するいくつかの論点がある。無償資金協力については、旧来外務省が実施し、JICA がその実施促進をしていたが、新 JICA においてはそのほとんどを JICA が実施することになった。従って、その環境社会配慮については、新 JICA として円借款と同様の政策をとるべきである。しかしながら、無償資金協力固有の文化あるいはこれまで踏襲されてきた方法があるようで（注 6）、情報公開も含め無償資金協力について円借款と全く同じ環境社会配慮をすることには、今後も外務省や新 JICA との間で議論になるだろう。

## 最後に

以上、これまでの新 JICA のガイドライン改訂の経緯や方向性と、いくつかの改訂における論点について述べた。現段階の状況を主に述べたが、前述した通りどの論点も今後の議論次第で、ガイドラインがどのように改訂され、真に新 JICA が支援する事業のセーフガードとなり得るかは、まだ定まっていない。

新 JICA には、産業界から迅速性の要請があり、新 JICA もそれを常に意識しているように感じられる。効率のよい支援の実施は重要だが、それを踏まえつつも、適切かつ十分に情報公開や環境社会配慮を実施し、新 JICA が実施する日本の ODA の無駄を省き、負の影響を限りなく回避・緩和させ、質を上げていくことも重要である。そのツールであるガイドラインがどうあるべきかを常に念頭に置き、今後の委員会での議論に臨むつもりである。

### 注

- (1) また、ガイドライン改訂に目処がついた段階で、審査会と異議申し立て手続きについて、委員会での議論される予定である。
- (2) メコン・ウォッチからは福田健治氏が、また私自身も NGO 委員の枠で委員となった。
- (3) NGO は何度にも渡り様々な提言をしているが、主な提言は、以下の 2 つのウェブにある。(http://www.foejapan.org/aid/jica/20080623.pdf、http://www.foejapan.org/aid/jbic01/071127.html)
- (4) 新 JICA による資金協力を想定しないものは、「開発計画調査型技術協力」として実施される。
- (5) 協力準備調査には、実現可能性調査 (F/S) や JBIC が実施してきた案件形成促進調査 (SAPROF) が又無償資金協力実施のための事前調査等が含まれる。
- (6) 日本政府には、外交の手段として無償を用いるという意識が強いことはその一例である。

# JBIC & NEXI 新環境ガイドライン・ ドラフトの内容と評価

密度の濃い改定協議プロセスを実現

満田 夏花

地球・人間環境フォーラム

国際協力銀行（2008年10月より日本政策金融公庫の国際部門としてスタート。以下JBIC）および日本貿易保険（以下NEXI）の環境ガイドライン改訂ドラフトが固まった。情報公開や非自発的住民移転など社会配慮に関する内容が強化・明確化され、また、生態系、生物相に関する規定が追加される見込みである。すでにパブリック・コメントは終了し、2009年4月までに新環境ガイドラインが施行される見通しである。

以下、コンサルテーション会合にNGO側として加わった立場から、改定ドラフトの内容を概観し、改定プロセスを評価する。

## 強化された情報公開と社会配慮

環境ガイドラインは、JBIC/NEXIが融資・付保等を実施する際、事業に求める環境社会配慮上の要件およびJBIC/NEXIとしての確認手続きを定めるもので今次の改定においては14回にわたるコンサルテーション会合において徹底した公開討議が行われた。

最終会合で示されたドラフトでは、参照すべき国際基準の明確化、情報公開の強化、非自発的住民移転に関する規定強化など重要なポイントが盛り込まれた。

このうち、融資等の判断の前に行う環境レビュー中の情報公開については、その幅が広がった。現行ガイドラインの運用においては、環境アセスメント報告書およびその許認可書のみが公開されていたのが、住民移転計画や先住民族配慮に関する計画など「環境社会配慮確認のため借入人等から入手した文書」についても、プロジェクト実施国で公開されてい

る場合という前提で公開されることとなる。

また、新たに生態系および生物相という項目が追加され、①重要な自然生息地または重要な森林の著しい転換または著しい劣化の回避、②違法伐採の回避、③森林認証の奨励——の3点が盛り込まれた。

非自発的住民移転に関しては、①再取得価格による事前の補償、②苦情処理メカニズムの設置、③住民移転計画の作成、公開および住民参加——が盛り込まれ、従来掲げていた移転住民の生活水準等の改善または維持という理念の実現手法が具体的に明文化された点が大い。

先住民族配慮に関しては、「十分な情報が提供された上での自由な事前の協議を通じて、当該先住民族の合意が得られるよう努めなければならない」とされ、先住民族計画の作成が盛り込まれた。

## 権益取得案件をめぐる議論

最後まで議論が収束しなかった論点もある。

その一つが、現行ガイドラインにおいてカテゴリCの例示として挙げられている「追加設備投資を伴わない権益取得案件」をめぐる議論である。カテゴリCとされた案件については、カテゴリ分類以降の環境レビューは実施されず、情報公開も行われない。しかし、プロジェクト自体には深刻な環境社会影響を伴う場合もある。

例えば、ビルマ（ミャンマー）のイェクダン・ガス田においては、パイプライン建設に伴いビルマ軍による、強制労働、レイプ、強制立ち退きといった深刻な人権侵害が生じた（注1）。これを重要視した国際社会や英国政府等の働きかけも

あり、欧米企業はこの事業から撤回した。一方、新日本石油開発と日本政府が出資する日石ミャンマー石油開発が、この権益を取得。これに対してJBICが融資を、JOGMEC（石油天然ガス・金属鉱物資源機構）が債務保証を供与した。JBICは、「追加設備を伴わない権益取得」として本案件をカテゴリCに分類。したがって、EIAや環境レビュー結果も公表されなかった。

追加設備を伴わない権益取得であったとしても、プロジェクト自体には大きな問題があることもある。すでに生じてしまった影響についてどのように取り扱うのかについては議論が必要であるとしても、少なくともセクター別の環境チェックリストを用いた環境レビューを行うべきであり、その結果は公開されるべきであろう。

この点に関しては、JBIC/NEXI側は「追加設備を伴わない権益取得の多くは、すでに操業中であり、一般的に環境影響は小さい」と主張。結局、議論は平行線をたどり、改定は見送られた。

## 原子力関連の安全確保等の情報公開については新指針？

原子力関連事業の審査体制も大きな議論となった。

通常、JBIC/NEXIは大規模発電事業などについては、現地踏査、関係者からの聴き取りも含め、プロジェクトごとの環境社会影響や現地における協議や情報公開についても総合的な環境レビューを実施している。ところが、最も慎重な検討が必要とされるはずの原子力関連事業についてはこれが実現されない。原因の一つは経済産業省の審査体制にある。

「JBIC/NEXIは原子力関連事業の支援に際して、①核拡散の防止、②安全性の確保・事故時の対応、③放射性廃棄物の適切な管理・処分を要件とするべき」とNGO側は主張。

これに対し、JBIC/NEXI側は、「安全性の確保等については、経済産業省による確認制度が確立・機能している。JBIC/NEXIが安全性に関する確認を行う立場にはない。よって、かかる諸点に関する情報公開・協議を確認することもない」とした。

しかし、経済産業省は現地踏査や事業実施機関、現地住民などの関係者ヒアリングは行っておらず、その審査は基本的に日本企業が提出した書類に基づく。また、当該プロジェクトの現地における協議や情報公開においては経済産業省審査の対象外。さらに審査結果に関する情報公開も行っていない。

JBIC/NEXIの環境レビューは、前述のような現地調査を実施することもあり、数ヶ月以上かかることもあるが、経済産業省の審査は1ヶ月余りというスピード審査。現在までに

13件の審査を実施し、そのうち安全性等について「不適切」とされたものは1件もない。

もっとも慎重を要する原子力関連事業の安全性などに係る審査が基本的に書類のみで行われ、情報公開の確認も行われていないという状況に対して、「日本企業の原子力関連事業への関与は今後増加していくと予想される一方、日本政府、JBIC/NEXIの審査体制に関しては不安を覚えます」と原子力資料情報室のフィリップ・ワイトさんはコメントする。

その後、JBICについては、プロジェクトの安全確保、事故時の対応、放射性廃棄物の管理等の情報が適切に住民に対して公開されていない場合には、貸付等を行うことがないよう今後指針を作成することとなった（注2）。

## コンサルテーション会合で実現された「意味ある協議」

コンサルテーション会合を通じ質の高い議論が実現したことに関して、このプロセス自体を評価する声も多い。

「主催者たるJBIC/NEXIが、一つひとつの提案に関して真摯に向き合い、検討し、議論を尽くした」と参加者の一人、財務省の高見博さんは言う。会合の開始に先立ち、メコン・ウォッチ、FoE Japan、JACESのNGOグループは28ページにもわたる提言を提出していたが、JBIC/NEXI側はこれらを43の論点に再構築。その一つひとつに関して余すことなく議論の場を確保した。提案者側は、JBIC/NEXIまたは産業界等が提起した反論や疑問について説明をすることが求められた。JBIC/NEXIは各提案内容を詳細に分析、日本企業の競争力の確保等の自らの使命との整合性、提案の実効性や国際的な趨勢などの観点から検討し、自らのポジションに関する文書を公開した。これに基づき再度、議論が行われた。

有識者・学識経験者による形式的な権威づけや反対意見の排除などのない、平等で開かれた会合で、「意味のある協議」が実質的に確保できたことは、日本の他の政府機関の政策決定プロセスでも大いに学ぶべき手法と考える。

新JBIC/NEXIが密度の高い協議プロセスを実現し、環境社会配慮上の要請と産業界からの要請のバランスをとった高い水準の環境ガイドライン・ドラフトを策定したことを私は高く評価している。今後の施行に向けたプロセスおよび運用にも注目していきたい。

### 注

- (1) メコン・ウォッチ作成資料
- (2) 近藤正道・参議院議員提出質問主意書の答弁書



## メコン・ウォッチは、メコン川流域国の開発を監視し、 その弊害の回避・軽減に努める NGO です。

21世紀に入る頃から、援助機関は、開発の最重要目標として「貧困削減」を掲げるようになりました。ところが、開発を進めるなかで生じる環境破壊や強制的な立ち退きなどによって、生活手段や居住場所を奪われる人たちがあとをたちまません。開発は、必ずしも人びとを豊かにするわけではなく、むしろ開発によって人びとが貧困化し、自分たちの力で生活を成り立たせられなくなる例がしばしば見受けられます。

メコン・ウォッチは、メコン河流域国における開発事業や開発政策の影響を監視する活動を行っている環境 NGO です。わたしたちの願いは、メコン河流域の人びとが開発によって被害を受けることなく、河川や森林など豊かな自然資源に根ざした暮らしを続けられることです。そのために、開発事業によって影響を受ける人びととの対話を通じて、人びとが直面している問題を理解し、そうした問題を援助政策決定者・実施者と議論し、政策や計画に反映させる提言活動を行っています。開発が貧困化をまねかないように調査・監視・提言することは、直接貧困を削減することと同じくらい、場合によってはそれ以上に大切な人道的支援であり、住民のエンパワーメント（意思決定権の強化）であると考えています。

## フォーラム Mekong Vol.9 No.4 2008（季刊）

発行日 2008年12月31日

編集責任 木口由香

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

〒110-0015 東京都台東区東上野 1-20-6 丸幸ビル 2 F

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

E-mail: [info@mekongwatch.org](mailto:info@mekongwatch.org) Website: <http://www.mekongwatch.org>

本誌を発行しているメコン・ウォッチは、個人会員・賛助会員・本誌の年間購読者を募っています。

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 本誌送付（4回）、メコン・ライブラリー利用、主催イベントの参加費割引、総会での議決権など  
学生会員 3000円 本誌送付（4回）、メコン・ライブラリー利用、主催イベントの参加費割引、総会での議決権など  
賛助会員 5000円以上（任意）総会での議決権がない以外は正会員と同じ

### フォーラム Mekong 年間購読

購読料・・・3000円 本誌購読（4回郵送）

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

### 投稿やご意見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、メコン河流域で活動や研究をされている方々からの調査報告などの投稿は大歓迎です。また、「こんなことを取材してはどうか」というご提案もお受けしています。掲載についてはメコン・ウォッチで決定させていただきます。