

ODAの「見える化」で実施された過去案件のレビューについて  
～外務省のレビュー結果に対する反論～

1月17日、外務省から発表された『戦略的・効果的な援助の実施に向けて～「見える化」の徹底とPDCAサイクルの強化～』において、過去案件の精査結果（以下、過去のODAレビュー）も公表されている。

[http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/kaikaku/mieruka/pdfs/mieruka\\_betten1-3.pdf](http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/kaikaku/mieruka/pdfs/mieruka_betten1-3.pdf)

これは、かねてから、ODAの見直しに当たっては、過去のODAのレビューが不可欠としてきたNGO側の主張を、一部ではあるが取り入れたものとして一定の評価はできる。

しかしながら、今回公表された過去のODAレビュー結果をみる限り、今後のODAへ過去案件の「教訓の反映」を行っていくような内容とはなっていない。

ODAの「見える化」で実施された過去案件のレビューは、下記の点で不十分であると考えている。

- 1) 認識が甘い：外部からの指摘をごく一部しか取り上げていない。また、事業の何が問題とされたかを正しく理解しているとは言い難い。
- 2) 評価が甘い：問題に対応がされていなくても、「改善された」と評価している。
- 3) レビュー手法が不明確かつ不十分：OECDの元職員が行ったなど手法に疑問が残る事後評価、他機関の事後評価や関連調査を踏まえていない事後評価の結果をそのまま流用している案件もある。
- 4) 問題分析・教訓とも不十分：認識・評価が甘く、レビュー手法が不十分なことから、問題分析も教訓とも不十分なものとなっている。

以下はその例示である。

1) 「効果が発現している」とされた案件

国名	タイ
案件名	ラムタコン揚水式水力発電所建設計画(平成6年度:供与限度額182.42億円)
形態	有償資金協力
No.	16
外務省による記述	上池周辺地域において生活用水の水質悪化に伴う健康被害が出ているとの指摘については、2006年9月の事後評価時の現地調査で対象となる2つの村を所管する保健所、病院を訪問し、データ入手、ヒアリングを実施した結果、特段の問題は発生していないことを確認済み。生活用水の水質についても日本の水道水基準をほぼ満たしていた。
反論	<ul style="list-style-type: none"> <li>・住民は健康被害は貯水池建設時の爆破工事由来と指摘しており、「生活用水の水質悪化に伴う健康被害」とするこの文書の認識自体が不的確である。</li> <li>・原因となった工事は1998年に終了しており、その時に顕著だった住民の健康状態についてのカルテ記録などを病院や保健所が評価調査時の2006年まで保管している可能性は極めて低い</li> <li>・住民の訴えを受け、タイ政府は地元大学に環境影響問題調査を命じた。2004年になされた報告では住民の呼吸器疾患が多いのはこの地域の特色ではなかったこと、EIAが建設中の大気汚染、騒音、振動についての測定法や追跡方法を明らかにしておらず、問題が起きたときの検査を場当たり的にし、EIAの提言は守るべき基準として機能していない、など指摘し、因果関係のさらなる調査が提言された(報告書はタイ語)。2006年の評価調査はこの報告を見落としている。</li> <li>・評価調査の担当者が、円借款を実施したOECFの元職員であり、調査の独立性が保たれていない</li> </ul> <p style="border: 1px solid black; padding: 2px;">→外務省レビューは事後評価を繰り返しているだけであり、外部からの指摘に関する認識・確認手法ともに不十分である。また、外部者からの指摘が満たされているとは言い難い。</p>
参照資料	スラナリ工科大学「ラムタコン揚水発電所プロジェクト建設後の環境影響問題における初期調査プロジェクト(ドラフト)」2004年(タイ語)

2) 「かつて改善すべき点があったが、現在は効果が発現・外部からの指摘事項が改善している」とされた案件

国名	マレーシア
案件名	パハン・スランゴール導水計画(平成16年度:供与限度額820.04億円)
形態	有償資金協力
No.	26
外務省による記述	<p>(問題・指摘の概要)</p> <p>事業対象地に居住する先住民族の移転に関し、対象世帯からの移転同意書が一部未接到とNGOから指摘あり。</p> <p>(今後の対応・教訓等)</p> <p>引き続き被影響住民への配慮が適切に行われるように注視していく。</p>
反論	NGOによる同事業に係る問題の指摘は、「対象世帯からの移転同意書の一部が未接到」に

	<p>留まらず、多岐に渡っている。移転問題では、<u>移転対象の先住民族に対して十分な情報に基づいた合意取得が行われていなかったことが最大の問題であった</u>。これについては借款契約締結から 4 年半を経て、事業・移転に関する情報提供及び住民の合意取得が改めて行われるに至った。その他にも、<u>事業の必要性(代替案の検討が不十分であること等)、事業の透明性(早期の段階からの情報公開及びステークホルダーとの十分な協議の不足)、生物多様性への影響(希少な野生生物が生息する森林保護区:1517ha の水没)等の問題も指摘されてきた(一部遅まきながら改善も見られた)</u>。</p> <p>→外務省レビューは、これらの点については全く記載がなく、教訓にも反映されていない。</p>
参照資料	FoE Japan「開発金融と環境プログラム」ホームページ( <a href="http://www.foejapan.org/aid/">http://www.foejapan.org/aid/</a> )

国名	スリランカ
案件名	南部ハイウェイ建設計画(I)(平成 12 年度:供与限度額 187.70 億円) 南部ハイウェイ建設計画(II)(平成 20 年度:供与限度額 174.99 億円)
形態	有償資金協力
No.	13
外務省による記述	<p>(これまでの対応及び現状等)</p> <p>・住民からの異議申し立て(係争含む)に対し、実施機関が丁寧に対応した結果、住民移転に係る問題は解決し、現在は、本事業に係る全ての住民移転及び用地取得が完了している(今後の対応・教訓等)</p> <p>住民移転に係る問題は解決し、現在は、本事業に係る全ての用地取得及び住民移転が完了しているが、今後も実施機関とともに、用地取得・住民移転について新たな問題が発生していないか留意しつつ、適切な事業管理を行っていく。</p>
反論	<p>①<u>JICA 及び外務省の対応が全く記載されていない。</u></p> <p>本案件は、ADB との協調融資である。最終ルート of 環境影響調査及び補償に関わる対応などについて丁寧な措置を取り始めたのは、主に協調融資をしていた ADB のアカウントビリティメカニズムの Compliance Review Panel の勧告を ADB 理事会が承認して以降である。その勧告を受けた ADB の事務局による対応は公開されているが、JICA 及び外務省がどのような対応を取ってきたのかは全く記載されていない。</p> <p>②<u>教訓が記載されていない</u></p> <p>記載されているのは現状と今後の方向性のみであり、なぜ、問題が起きたのか、そしてなぜ問題を改善するのに時間を要してしまったのかに関する教訓が記載されていない。</p> <p>→</p>
参照資料	<p>ADB のアカウントビリティメカニズムのホームページ <a href="http://ocrp.asiandevbank.org/dir0035p.nsf/alldocs/RDIA-7YY8H8?OpenDocument">http://ocrp.asiandevbank.org/dir0035p.nsf/alldocs/RDIA-7YY8H8?OpenDocument</a></p> <p>FoE Japan のホームページ <a href="http://www.foejapan.org/aid/jbic02/srilanka/index.html">http://www.foejapan.org/aid/jbic02/srilanka/index.html</a></p>

国名	フィリピン
案件名	メトロセブ開発計画Ⅲ(埋立て)(平成7年度:供与限度額123.15億円)
形態	有償資金協力
No.	21
外務省による 記述	<p>(問題・指摘の概要)</p> <p>企業が入居した敷地面積が当初計画に比して限定的な水準にとどまっていた。</p> <p>(原因)</p> <p>製造拠点としての同国・同市の国際市場における位置付けの変化、日系製造企業による同国進出の鈍化など、本事業を取り巻く環境に変化があったため。</p> <p>(これまでの対応及び現状等)</p> <p>セブ市政府は、メトロセブ埋立地を新たな多目的経済拠点として活用するべく、企業誘致対象に商業分野等も含めマーケティングを進めたところ、企業等の入居契約が進捗した(敷地面積の約50%が成約済み。)</p> <p>(今後の対応・教訓等)</p> <p>一体的な事業であるメトロセブ開発事業(Ⅲ)(海岸道路)と合わせて2012年度中に事後評価を実施予定。更なる企業誘致のための技術支援をも検討予定。</p>
反論	<p>①問題・指摘事項が限定されている</p> <p>NGO が同事業の発現効果(埋立地の利用率や当初目的の妥当性)のみならず、立ち退きを含む、周辺住民への社会影響や対策(F/S や EIA の不備、影響住民数の相違、補償措置の不備等)など、多岐にわたる指摘を行ってきた結果、特に、影響住民への社会影響については、JICA 自身も2003～04年にかけて調査を実施するに至った。発現効果に限らず、こうした問題点についても記載をし、また、今後行なわれる事後評価の中でも取り上げるべき。</p> <p>②「改善している」と判断する根拠が明確でない</p> <p>「外部からの指摘事項が改善している案件」に分類されているが、JICA 自身が「更なる企業誘致のための技術支援をも検討」しているとおり、依然として改善途上の案件といえる。「企業等の入居契約が進捗(敷地面積の約50%が成約済み。)」をもって「改善している」と判断するのは時期尚早。また、上記①の影響住民に対し、JICA の調査結果を踏まえた生計支援策を実施機関(セブ市)が現在も実施中であり、この問題点も「改善している」と判断するのは不適切。</p> <p>③教訓が記載されていない</p> <p>問題が発生した原因は「事業を取り巻く環境に変化」とだけ記載されているが、こうした原因・状況を今後どのように回避できるかに関する考察はなく、教訓も導き出されていない。(例えば、同事業につながるマスター・プランやF/Sの実施時に、こうした要因に留意することはできなかったのか等の考察もなされるべき。)また、影響住民の社会影響に関する問題についても、JICA 調査の結果等も踏まえ、教訓を導き出すべき。</p>
参照資料	<p>セブ・ポホールネットワークのホームページ</p> <p><a href="http://www.geocities.jp/cbnetnagoya/">http://www.geocities.jp/cbnetnagoya/</a></p>

	<p>2009 年度第 3 回 NGO・JICA 協議会議事録のフィリピン情報センター・ナゴヤ (NCPC) 提出議題「開発調査のフォローアップと JICA の責任」</p> <p><a href="http://www.jica.go.jp/partner/ngo/meeting/conference/h21_03/index.html">http://www.jica.go.jp/partner/ngo/meeting/conference/h21_03/index.html</a></p> <p>FoE Japan のホームページ</p> <p><a href="http://www.foejapan.org/aid/jbic02/mcdp/background.html">http://www.foejapan.org/aid/jbic02/mcdp/background.html</a></p>
--	--

国名	カンボジア
案件名	国道一号線改修計画
形態	無償資金協力
No.	7
外務省による記述	<p>(問題・指摘の概要)</p> <p>NGO 等から「カンボジア政府が適切な住民移転補償を行っていない」旨の指摘を受けている。</p> <p>(原因)</p> <p>左記の通り。</p> <p>(今後の対応・教訓等)</p> <p>我が国 ODA 案件において相手国政府の環境社会配慮(住民移転等)が必要となる場合、我が国政府が環境社会配慮の支援と確認を適切に行うため、JICA「環境社会 h 利よガイドライン」が改訂された(H22(2010年7月施行)。今後、新規に実施する案件については、本ガイドラインに基づき、適切に対応する。</p>
反論	<p>①問題・指摘事項が限定されている</p> <p>NGO 等からの指摘事項は、補償そのものの適切性のみならず、合意取得の方法、資産の評価方法、移転計画に係る住民参加・情報提供の不足、移転地の立地・インフラ整備の問題点、生計の悪化、苦情処理メカニズムの実効性等多岐にわたっている。外務省は、外部からの指摘を十分理解していないか、意図的に問題を矮小化している。</p> <p>②原因の分析がなされていない</p> <p>適切な住民移転補償を行っていない原因についてすら何らの分析がなされていない。</p> <p>③未解決の問題が記載されていない</p> <p>補償単価の算出根拠の情報公開、生計悪化に関する調査・生計回復策の実施、移転地のインフラ整備など、多くの問題が未解決なままであるにも関わらず、「外部からの指摘事項が改善されている」と分類されている。</p> <p>④技術協力プロジェクトについて</p> <p>2010 年から実施されている技術協力プロジェクトは、海外支援を受けない国内案件における住民移転のみが対象とされており、国道一号線の問題解決にはつながらない。</p>
参照資料	<p>メコン・ウォッチのホームページ</p> <p><a href="http://www.mekongwatch.org/report/cambodia/hw1-oda.html">http://www.mekongwatch.org/report/cambodia/hw1-oda.html</a></p> <p>Resettlement Action Network, <i>Report on the Field Survey on the Resettlement Impacts caused by National Road No.1 Improvement Project</i>, January 2008.</p>

国名	タイ
案件名	環境保全基金支援計画(平成5年度)
形態	無償資金協力
No.	なし
外務省による記述	JICAとの債権債務義務関係が消滅しているため本リストには掲載していない。
反論	<p>「環境保全基金支援計画」はツーステップローンであり、本案件が「かつて改善すべき点があった」とされているのは、同基金から70億円の拠出を受け建設されたものの、住民の反対に遭い2003年にタイ政府が中断を決定した「サムットプラカン汚水処理プロジェクト」のためであると思われる。</p> <p>第一に、ODAに過去の案件の教訓を反映させるのに、JICAと相手国との債権債務関係の有無は問題とならない。上記プロジェクトは、完成に至らず、タイ政府による中断・借款の一括弁済という深刻な結末を迎えたのであるから、むしろ教訓を反映させるために十分な分析がなされるべきである。</p> <p>第二に、上記の通り本プロジェクトは建設工事がほぼ終了していたにも関わらず中断に追い込まれ、建設済みの諸施設はたなざらしとされている。このような事業について、「現在は効果が発現・外部からの指摘事項が改善している案件」と分類するのは不可解である。</p>
参照資料	<p>メコン・ウォッチのホームページ</p> <p><a href="http://www.mekongwatch.org/report/thailand/samutprakarn.html">http://www.mekongwatch.org/report/thailand/samutprakarn.html</a></p>

国名	ラオス
案件名	ナム・ルック水力発電計画(平成8年度: 供与限度額 39.03 億円)
形態	有償資金協力
No.	27
外務省による記述	<p>(問題・指摘の概要)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ダム建設期間中の水質悪化、および水質汚染による魚類・家禽への影響。</li> <li>・水源となるナムルック川の支流、ナムブン川の水量低下、等。</li> </ul> <p>(これまでの対応及び現状等)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・水質汚濁、水量低下については、工事完成1年後にほぼ正常な水準に達しており、工事期間/直後の一時的なものであったと考えられる。(実施機関(ラオス電力公社)からのヒアリングによれば、乾季にも貯水池からの最低限の水の放出が行われるため、推量の低下は見られない。また水質についても問題はない。)</li> <li>・2006年から2010年1月にかけて・・・(中略)・・・養殖池の設置、給水設備の設置、廃棄物処理の改善等の追加的措置が取られている。</li> </ul> <p>(今後の対応・教訓等)</p> <p>(2002年度事後評価)・・・本事業実施にあたって、環境保全対策と補償が極めて木目細やかに実施されたため、負の影響が最小限に抑えられた。</p>

反論	<p>①問題・指摘事項が限定されている。</p> <p>(1) ナムサン川の増水、水質汚濁の影響が把握されていない。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・独立調査者[Phetsavanh 2004]による調査および ADB の事後評価報告書[2004]では、ダムの水が転流されるナムサン川下流の水質悪化、河岸の野菜畑の浸食、漁業被害、川の水が原因と見られる下痢・マラリア・皮膚病が報告されているが、これらの問題に言及されていない。</li> </ul> <p>(2)ダム建設後の影響が把握されていない。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・2000 年以降はある程度水質が改善されたが、ダム建設前の水質には回復せず、減少した魚の量も回復していないことが指摘されている[Phetsavanh 2004]。</li> <li>・ADB の事後評価[2004]でも、2004 年時点で水質悪化および漁業被害の影響が解決していないことが指摘されている。</li> </ul> <p>(3)国立公園における環境影響に言及していない。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ADB は、事業完了報告書[2002]および事後評価報告書[2004]において、当初目指されていたプーカオクワイ国立公園の管理と保護の体制強化が達成されなかったことを認めている。</li> <li>・同事業の実施に伴い行われた森林伐採や道路建設による土壌浸食の問題が指摘されている[Phetsavanh 2004]。</li> </ul> <p>②環境・社会配慮策の効果が検証されていない</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・2008 年のラオスの市民団体による現地訪問では、移転村に作られた井戸の破損や、養殖のトレーニングが適切に行われていないといった問題が指摘されている。実施された環境・社会配慮策の効果が検証されるべきである。</li> </ul> <p>③モニタリング・事後評価の手法に疑問がある</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・実施機関(ラオス電力公社)からのヒアリングを以て、水質汚濁、水量低下の問題がないとしているが、根拠として不十分である。</li> <li>・独立調査者の調査や ADB の事後評価で、水質汚染や国立公園の管理の失敗が指摘されている。こうした問題は JBIC の事業評価時点でも発生していたのにも関わらず、見落とされたか、適切に記載されなかった可能性が極めて高い。</li> <li>・JBIC の事後評価報告書では、サンプルの選定方法や調査方法が記載されておらず、評価手法に疑問がある。</li> <li>・ADB や独立調査者の調査と JBIC の事業評価の結果の矛盾を検証し、事業の正負の影響を適切に把握したうえで、事業評価方法の見直しが行われるべきである。</li> </ul> <p><u>これらの点から、本事業が「外部からの指摘事項が改善している」とは言えない。</u></p> <p>→外務省のレビューは、問題が多かった JBIC の事後評価をなぞっているだけであり、手法に問題がある。認識も限定的であり、十分な教訓を引き出しているとは言えない。</p>
参照資料	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ADB 2002. Project Completion Report on the Nam Leuk Hydropower Project (Loan 1456-LAO [SF]) in the Lao People's Democratic Republic.</li> <li>・ADB 2004. Project Performance Audit Report on the Nam Leuk Hydropower Project (Loan 1546-LAO[SF]) in the Lao People's Democratic Republic.</li> <li>・Phetsavanh Sayboulaven 2004. The Forgotten Victims of the Nam Leuk Dam in Laos: Summary of Fact-finding Trip to Affected Villages.</li> <li>・メコン・ウォッチ(2009)「開発事業モデル?～ラオス・ナムルックダムの事業評価の疑問～」『フォーラム Mekong Vol.10 No.1』</li> </ul>

3) 「改善すべき点などがある」とされた案件

国名	フィリピン
案件名	北ネグロス地熱開発計画(平成 8 年度: 供与限度額 144.60 億円)
外務省による分類	改善すべき点などがある案件
形態	有償資金協力
No.	27
外務省による記述	(問題・指摘の概要) 蒸気量の不足等により、当初期待の発電量が得られていない。 (これまでの対応及び現状等) 蒸気量の不足については、実施機関にて追加の生産井掘削に向けた取組を実施中。 (今後の対応・教訓等) 蒸気量の不足について、実施機関の追加の生産井掘削の実施状況をフォローする。
反論	<u>①問題・指摘事項が限定されている</u> 「蒸気量の不足」を改善するために取り組まれている「追加の生産井掘削」は、保護区である「カンラオン山自然公園」の一部格下げがなされた「バッファゾーン」内に立ち入ることから、現地で懸念の声が上げられたが、その点についての記載がない。生物多様性の観点から見た問題点についても記載をし、また、今後行なわれる事後評価の中でも取り上げるべき。 <u>②教訓が記載されていない</u> 問題が発生した原因である「蒸気量の不足」について、こうした原因・状況を今後どのように回避できるかに関する考察はなく、教訓も導き出されていない。(例えば、同事業の SAPROF の実施時に、こうした要因への留意、あるいは、同問題が起こったときの対処策等を検討することはできなかったのか等の考察もなされるべき。)
参照資料	FoE Japan の調査結果を基にした同事業に関するファクトシート(2009 年 9 月)

国名	フィリピン
案件名	ボホール灌漑計画(I)(昭和 58 年度: 供与限度額 46.00 億円)
外務省による分類	改善すべき点などがある案件
形態	有償資金協力
No.	31
外務省による記述	(問題・指摘の概要) 灌漑用水が農民に行き渡っていない等の指摘を受けている。 (今後の対応・教訓等) 一部の農民には、適切な維持管理や水管理の必要性が十分に理解されていなかったといえる。結果として一部灌漑用水が供給されていない地域が存在することに鑑み、必要に応じ、



	事業実施後の水管理状況等にかかるフォローアップを検討中。
反論	<p>①問題・指摘事項が限定されている</p> <p>整地作業に係る問題(水が届かなかったため 13 年間も農地が不毛化、借金返済が不可能な状態等)についての記載がない。農民の生活に与えた影響の大きさに鑑み、同問題点についても記載し、検証すべき。</p> <p>②教訓が記載されていない</p> <p>問題が発生した原因の一つは、「農民に」基本的な情報が「十分に理解されていなかった」からである。こうした原因・状況を今後、他事業で、どのように回避できるかに関する考察はなく、教訓が導き出されていない。また、NGO の指摘に対する JICA の問題対処が遅れた原因についての考察もなく、教訓が導き出されていない。</p> <p>③評価方法に関する考察がなされていない</p> <p>JICA の事後評価(2000 年)では、灌漑実績は目標値を上回り、問題はないとされていた。また、ローン形式による整地作業についても、「(旧 OECF の実施機関に対する)助言・指導は極めて適切なタイミングと内容」だったと評価している。当時の評価内容と現状を照らし合わせ、評価方法に関する教訓化を図るべき。</p>
参照資料	<p>FoE Japan のホームページ</p> <p><a href="http://www.foejapan.org/aid/jbic02/bohol/index.html">http://www.foejapan.org/aid/jbic02/bohol/index.html</a></p> <p>JICA(当時 JBIC)による事後評価(2000 年)</p>

国名	インド
案件名	<p>レンガリ灌漑計画(I)(平成 8 年度、供与限度額 77.60 億円)</p> <p>レンガリ灌漑計画(II)(平成 15 年度、供与限度額 63.42 億円)</p> <p>レンガリ灌漑計画(III)(平成 21 年度、供与限度額 3.72 億円)</p>
外務省による分類	改善すべき点などがある案件
形態	有償資金協力
No.	4
外務省による記述	(1)野生象の移動用の橋はその後 2007 年時点で NGO も建設を確認。(2)野生生物保護管理計画は責任部局である森林局により計画を策定・実施する。(3)野生生物保護区域指定は森林局で対応中。(4)モニタリング委員会はその後設置済み。
反論	NGO による当該問題点の指摘は 2007 年に行われているが、環境クリアランスの要件(野生生物保護区域指定など)が遵守されないまま、2010 年 3 月 31 日に追加融資としてレンガリ灌漑計画(III)の融資契約が調印されている。融資契約に至った根拠が不明確であり、教訓にも記載されていない。
参照資料	第 22 回 NGO-JBIC 定期協議会・議事録