

緊急セミナー

ODA 改革 ～過去の検証を通じて未来へ

■日時：2010年6月16日（水）17:20～18:45

■場所：衆議院第2議員会館 第3会議室 住所：東京都千代田区永田町2-1-2

■プログラム

1. 開会・イントロダクション

2. ODA 見直しに向けた最新情報（17:25-17:35）

田辺有輝／「環境・持続社会」研究センター（JACSES）

3. 過去の ODA を検証する

（17:35-17:45）

事例1：タイ・サムットプラカン汚水処理事業～全額返済に至った「環境」ODA

環境 ODA として実施されたが、重金属を含む工業廃水を処理する能力のない設計や高額な運転費用、事業地選定にまつわる汚職が大きな社会問題に発展し、工事が中断。その後 JBIC 融資分全額が日本政府に返還された。

木口由香／メコン・ウォッチ

（17:45-17:55）

事例2：フィリピン・ボホール灌漑事業～活かされなかった教訓

灌漑予定地に水が届かず、農民が借金を負う事態に発展。同一河川における一連の事業であったが、課題・教訓の把握が十分になされず、10 年以上も未解決の問題、また、繰り返し起きている問題が見られる。事業仕分けにおいて、甘い評価体制が指摘された。

はたえほづえ
波多江秀枝／FoE Japan

（17:55-18:05）

事例3：マレーシア・パハンスランゴール導水事業～中進国向けの巨額 ODA と審査

パハン州にあるケラウ川からセランゴール州及び首都のクアラルンプールに、1日に18.9億リットルもの水を導水トンネル45km・パイプライン8kmにより導水する大事業計画。中進国向けに820億4000万円という最大規模の借款が、優遇金利によって供与された。

清水規子／FoE Japan

4. ODA 改革に向けた提言（18:05-18:15）

みつたかな

満田夏花／FoE Japan、メコン・ウォッチ

メッセージ①

高橋清貴／ODA改革ネットワーク、日本国際ボランティアセンター

メッセージ②

谷山博史／日本国際ボランティアセンター

5. 質疑・議論（18:25-18:45）

■主催：国際環境 NGO FoE Japan、メコン・ウォッチ、「環境・持続社会」研究センター（JACSES）、日本国際ボランティアセンター、ODA 改革ネットワーク

■問合せ先

国際環境 NGO FoE Japan Tel: 03-6907-7217 Fax: 03-6907-7219 E-mail: finance@foejapan.org

メコン・ウォッチ Tel: 03-3832-5034 Fax: 03-3832-5039 E-mail: info@mekongwatch.org

「環境・持続社会」研究センター（JACSES） Tel: 03-3556-7323 Fax: 03-3556-7328

Email: jacsces@jacsces.org

日本国際ボランティアセンター Tel: 03-3834-2388 Fax: 03-3835-0519 E-mail: info@ngo-jvc.net

2010年6月16日

緊急セミナー：ODA改革～過去の検証を通じて未来へ

イントロダクション

1

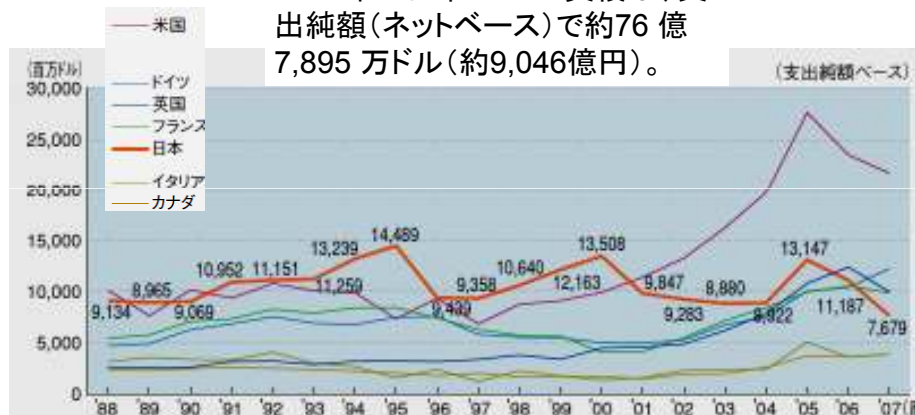
ODA（政府開発援助）とは

「政府または政府の実施機関によって開発途上国または国際機関に供与されるもので、開発途上国の経済・社会の発展や福祉の向上に役立つために行う資金・技術提供による協力のこと」(外務省)

2

主要国のODAの推移

2007年の日本のODA実績は、支出純額(ネットベース)で約76 億7,895 万ドル(約9,046億円)。



(出典) 2008年DACプレスリリース、2007年DAC議長報告

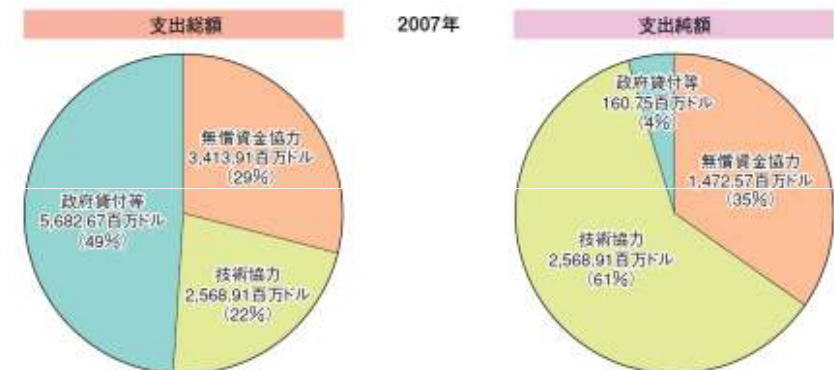
*1 東欧および卒業国向け援助を除く。

*2 1990年、1991年および1992年の米国の実績値は、軍事債務救済を除く。

*3 2007年については、日本以外は暫定値を使用。

政府開発援助(ODA)白書 2008年版

ODAの形態別内訳



政府開発援助(ODA)白書 2008年版

日本が最大の援助供与国となっている国 (支出純額ベース)

2004年	金額	シェア	2005年	金額	シェア	2006年	金額	シェア
アンティグア・バーブーダ	1.27	n.a.	アンティグア・バーブーダ	5.42	78.3	アンティグア・バーブーダ	1.99	n.a.
ベトナム	615.33	51.9	インドネシア	1,223.13	54.0	ベトナム	562.73	43.1
ウズベキスタン	99.75	48.5	ベトナム	602.66	48.1	オマーン	1.50	n.a.
オマーン	5.31	n.a.	ウズベキスタン	54.44	44.8	カンボジア	10.99	43.8
カザフスタン	130.76	64.3	オマーン	3.72	n.a.	カンボジア	106.25	30.6
カンボジア	86.37	29.0	カザフスタン	66.17	44.8	キリバス	9.88	n.a.
グレナダ	4.92	46.9	カンボジア	4.38	29.0	サウジアラビア	4.61	41.3
スリランカ	179.53	53.2	カンボジア	100.62	29.0	サモア	16.81	43.9
スワジランド	4.86	67.0	キリバス	11.69	54.8	スリランカ	202.63	41.8
セントビンセント	5.98	82.3	コンゴ民主共和国	376.26	36.3	スワジランド	11.82	94.6
セントクリストファー・ネイビス	0.41	n.a.	サモア	12.52	41.9	セントビンセント	1.39	61.1
中国	964.69	60.9	スリランカ	312.91	36.5	セントクリストファー・ネイビス	4.27	n.a.
ドミニカ国	14.21	n.a.	スワジランド	25.91	n.a.	セントルシア	1.95	80.2
トリニダード・トバゴ	1.90	26.2	セントビンセント	3.20	55.7	中国	561.08	48.1
バキスタン	134.11	35.1	中国	1,064.27	62.9	ツバル	8.28	65.2
フィリピン	211.38	51.2	トリニダード・トバゴ	1.97	32.5	トリニダード・トバゴ	1.33	33.0
マレーシア	256.50	87.3	トンガ	11.24	45.4	パラグアイ	25.92	41.7
ミャンマー	26.81	32.9	ネパール	63.38	18.3	フィリピン	263.58	50.7
モルディブ	5.10	57.7	パラグアイ	27.47	50.0	ブータン	20.84	40.8
モンゴル	65.57	44.5	フィリピン	276.43	52.7	ペリウ	1.61	43.5
ラオス	71.73	40.7	ホンジュラス	103.47	22.7	ホンジュラス	138.01	35.9
			ミャンマー	25.49	32.8	マレーシア	201.70	87.7
			モリシャス	16.55	76.3	ミャンマー	30.84	33.6
			モルディブ	24.23	61.1	モリシャス	4.01	47.1
			モンゴル	56.48	42.7	モルディブ	4.81	30.1
			ラオス	54.06	34.0	モンゴル	46.92	37.1
						ラオス	64.05	34.1

政府開発援助(ODA)白書 2008年版

「ODA予算はどんどん減り続け、今や世界第5位。このままでは、世界における日本の地位が下がり続ける」。

「ODAは国際社会におけるわが国の発言力を高める最も有効かつ重要な外交ツール」。

→日本の援助額は依然として大きい。

→1980～90年代、ODA第1位であった時代
「援助の額」が、国際的な「発言力」に結びついていたのか？

何のためのODA？

■ 相手国の政府の支援？

かつてのスハルト政権、マルコス政権を支えたODA

■ 相手国の住民の支援？

役だっていないODAも。住民を貧困化させるODAも

■ 外交？

外交上に本当に役立っているのか？

■ 日本企業・業界の利益？

それであるならば、ODAの基本的な目的・概念の書き換えが必要

国際協力銀行(JBIC)、日本貿易保険(NEXI)等との重複

ODAのあり方に関する検討 ～現状及びNGOから見た課題～

2010年6月16日

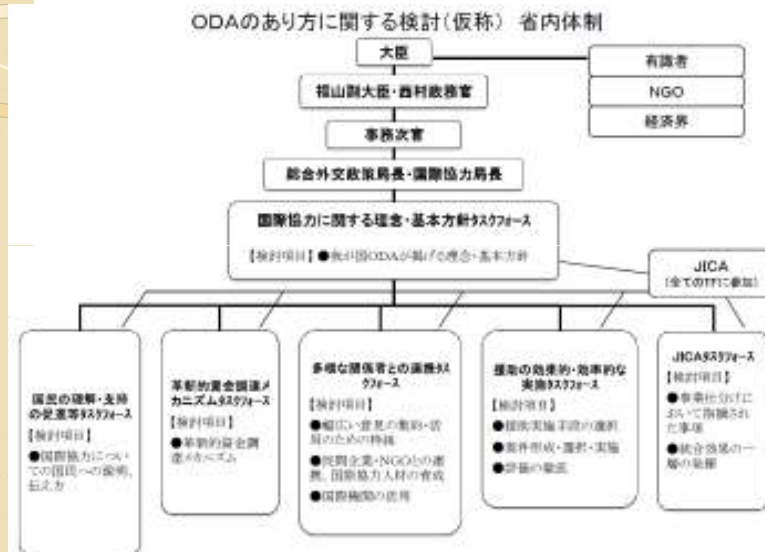
「環境・持続社会」研究センター（JACSES）

田辺 有輝

見直しのプロセス

- 2010年2月：岡田大臣が発表、6つの省内タスクフォースでの検討開始
- 同月：ODA見直しプロセスに関するNGO提言→過去のODAの検証、見直しプロセスの公開等
- 4月：中間報告発表、外務省NGO定期協議等での協議
- 5月：ODA見直しに関して、NGO41団体、63個人が外務省に提言
- 6月：18日に外務省NGO定期協議での協議予定

岡田大臣会見記録資料（2010年2月）



問題1：短期の見直しプロセス

- 公開協議の回数・時間が不十分（期間はわずか4カ月、外務省NGO定期協議2回、実質数時間の議論）。
 - 見直しプロセスについてNGO提言書を提出（2月）：コンサルテーション会合または委員会で公開議論を提言。
- cf. JBIC/JICAの環境社会配慮ガイドライン改訂時の議論
- JBIC：産業界・研究者・NGO等が参加し14回の公開コンサルテーション会合を開催。
 - JICA：33回の有識者委員会会合を開催。一般参加・発言も可能に。

問題2：過去の検証が不十分

- 「これまでのODAは日本外交の重要な手段として成功」と評価。
- 個々のODA案件の評価・検証は実施されていない。
- JBIC及びJICAの環境社会配慮ガイドライン改訂では、複数案件の現地調査を実施。自ら課題を公開。

問題3：事業仕分け結果の反映が不十分

- 事業仕分けでは以下の結果・コメントが提示された：
 - 無償は生命・健康に直結する人のセキュリティ案件を優先。経済インフラは円借款で。
 - PDCAサイクルの確立（案件選定の透明化、審査機能の強化、成果目標の数値化、事後評価の徹底等）。
 - 無償・有償の切り分け、タイド・アンタイドのあり方を見直し。
 - JICA研究所を見直し、評価部署の強化。

問題4：具体策が不適切

- 援助のメリハリを付けるための具体策・改善策は提示されていない（有償・無償の区分けや除外案件の提示などが必要）。



ODAのあり方に関する検討

これまでの議論の概要

2010年4月
外務省 国際協力局



目次

ODAの現状

- ◆ これまでの我が国のODA
- ◆ ODAを巡る環境の変化

理念・基本方針

改革の項目と具体策(案)

- ◆ 国民の理解と支持を得るための努力
- ◆ 多様な関係者との連携
- ◆ 我が国の積極的な貢献に向けた取組
- ◆ 予算を最大限活用するための努力
- ◆ JICA

1



1. これまでの我が国のODA

戦後の外交理念:

国際社会の平和と繁栄が我が国の平和と繁栄に直結

アジアにおいて「開発」重視の外交: その手段としてのODA
→ 東アジア地域は「開発」を通じて安定と成長を実現
(=日本外交の大きな成果)

- ◆ 対象地域の拡大
→ 我が国の市場拡大、対日感情改善、国際的地位向上に貢献
- ◆ きめの細かい日本のODA自体にも高い評価

これまでのODAは日本外交の重要な手段として成功

2



2. ODAを巡る環境の変化

国際環境

グローバル化の進展

→ 我が国に影響する地理的範囲と課題の拡大

新興国の台頭

開発協力の資金・主体の多様化・増加

→ ODAの相対的役割の変化

国内環境

経済・財政悪化とODA予算大幅削減

ODAへの共感の低下

・ 戦後復興～高度経済成長の経験がない世代の増加

国民の意識の内向き指向

これまで以上に我が国の利益は国際社会の利益と切り離せないものに

- ◆ 日本の平和と繁栄のため、国際社会全体の共同利益への貢献が一層必要
- ◆ これからのODAは、国際社会の新たな課題への対応と我が国のプレゼンス向上への貢献が必要

- ◆ 国民の強力な理解・支持
- ◆ より戦略的・効果的な国際協力の実施

が必要

3



3. 理念・基本方針①

基本的考え方

- ◆我が国の平和と豊かさは、世界の平和と繁栄の中でこそ実現可能との信念の下、引き続き、国際社会の様々な課題を解決するために積極的に貢献し、それにより、日本にとってより良い国際環境を創造していく。
- ◆グローバル化が進み、国境の垣根が低くなった今、ODAは決して先進国から途上国への“施し”ではなく、日本を含む世界の共同利益追求のための“手段”。

4



3. 理念・基本方針②

基本方針(案)

①重点分野

- ◆国際社会の新たな課題に対応した重点的援助分野への支援強化を打ち出す
→ 貧困削減(MDGs達成への貢献)、平和構築、持続的経済成長(含:環境)
- ◆公約の着実な実施(アフリカ支援倍増、アフガニスタン支援、鳩山イニシアティブ等)

②対象地域・国

- ◆援助のメリハリを付けることにより、戦略性を高める
- ◆メリハリを付けるにあたっては、上記重点分野との関係、対象国の国造りへの姿勢、対象国の開発目標、我が国の開発コミットメント、我が国との二国間関係等の基準に照らし総合的に判断(その際、重点化の負の影響が強すぎる地域・国への対応にも留意)
- ◆ODA卒業国との協力のあり方も検討

③援助のスタイル

- ◆日本の特長を活かす(欧米の財政支援中心の援助や新興国のハコモノ中心の援助とは異なるキメ細かい援助の実施)
→ ハコ、ヒト、システムを一体的に支援する包括的援助を推進
(例:病院建設・医療人材育成・保健制度整備 等)
- ◆民間企業、NGO、国際機関等とこれまで以上に連携(7頁参照)
- ◆成果(アウトカム)重視への発想の転換
(個別案件において定量的なアウトカムをできる限り明確化等)

5



4. 改革の項目と具体策(案)①

1. 国民の理解と支持を得るための努力

(1)「何を」、「誰に」、「どのように」を明確にした広報戦略

- ◆「何を」→ 理念と基本方針をわかりやすく説明
- ◆「誰に」→ オピニオンリーダーと地方在住の市民を重点ターゲットに
- ◆「どのように」→ 「見える化」と「参加」の徹底

(2)具体策(案)

- ◆途上国支援に共感がない世代や職業の人々にも、援助との「つながり」の意識が持てるような説明・取組
→ ODA広報TV番組・JICA・HPの全面刷新(「参加型」化、地方放送の拡充等)
→ イベント、ウェブサイト、雑誌等を組み合わせたメディアミックスの推進
- ◆参加型・体験型広報の拡充
→ 現場視察支援、JICA国際センターを拠点とする広報強化等
- ◆「見える化」の徹底
→ ODAプロジェクトを体系的に可視化できるよう新HPを立ち上げ
- ◆国民による開発問題への自発的貢献の拡大を促す
→ 国民が開発に関連した募金や寄付を活発に行えるよう制度の創設や拡充を検討

6



4. 改革の項目と具体策(案)②

2. 多様な関係者との連携

(1)開発ニーズ・主体の増加と多様化によるODAの役割の変化に対応することが必要

- ◆多様な関係者との連携の推進(民間企業、NGO、国際機関等)
- ◆新たな資金源の開拓

(2)具体策(案)

- ◆多様な関係者との対話の促進
→ 経済界、NGO、学界、言論界等のあらゆる関係者が参加する対話の枠組み
- ◆多様な援助手法の整備
→ 民間企業等: 民間資金、OOFとの連携強化
(JICA海外投融资、CSR活動との連携、BOPビジネス促進)
NGO: NGO支援スキームの柔軟化
(予算・支援対象範囲の拡充、NGOによる自己負担の廃止、「国際協力における重点課題」案件については複数年事業を一括して承認)
国際機関: マルチ・バイ連携強化
新興ドナー・中進国: 南南協力の一層の促進、中進国支援の拡充
(中進国向け円借款の対象分野の拡大、中進国を超える国への円借款供与等)

7



4. 改革の項目と具体策(案)③

3. 我が国の積極的な貢献に向けた取組

(1) 国際的な議論のリード・構想の提示

- ◆ 地球規模課題への積極的関与：
 - 我が国援助政策の国際的主流化を目指し、特定分野での具体的パイロットプロジェクトを実施 等
- ◆ MDGs達成への貢献：
 - 本年秋の国連首脳会合に向けて具体策を打ち出していく
- ◆ 課題解決への新たな理念・アプローチの提示：
 - 人間の安全保障

(2) 日本型技術・システムの普及

- ◆ 日本の企業等の活力を活かしたスキームの検討
- ◆ 日本企業が優位性を持つ分野での援助

8



4. 改革の項目と具体策(案)④

4. 予算を最大限活用するための努力

(1) 援助実施手段のあり方の見直し

- ◆ 無償・有償・技協のシナジー効果
 - プログラム・アプローチの強化
(プロジェクトの積み重ねによる手法から、途上国の開発課題から必要なプロジェクトをプログラム化し、3スキームの援助手法を有機的に活用)
- ◆ 既存のスキームを見直し
 - 民間提案型援助手法の更なる活用、外貨建て借款の導入、環境・気候変動対策の強化

(2) 援助実施プロセスの改善

- ◆ 現場主義の強化(現地ODAタスクフォースの位置付け及び役割の明確化)
- ◆ 案件形成から実施までのプロセスの迅速化
(借入国の調整能力等強化、現地モニタリング強化等円借款の更なる迅速化策)
- ◆ コスト縮減努力の継続と幅広い企業からの事業参加の促進(入札不調対策)
- ◆ PDCA各段階の取組の強化

(3) 評価のフィードバック確保

9



5. 改革の項目と具体策⑤

5. JICA

(1) 新たなODAの下でのJICAの役割

- ◆ ODAの全形態(円借款、無償資金協力、技術協力)の実施機関
 - ODAの効果的・効率的実施に貢献するよう努力
- ◆ 国民の理解・支持獲得のための「拠点・足がかり」
 - 地方拠点、JOCV等のOB/OG
- ◆ 多様な関係者との連携の「結節点」
 - NGOとの関係、企業のCSRやBOP支援
- ◆ ODAの「知恵袋」としての役割
 - 国際的な援助潮流の研究・調査、知的発信力

(2) JICA自身の取組

＝現場主義の徹底と現場の実情に即した事業構想の強化

(3) 行政刷新会議の事業仕分け結果の着実な実施

10

ODA改革過去の検証を通じて未来へ

「環境事業」による環境破壊 タイ・サムットプラカン汚水処理事業

2010年6月16日
メコン・ウォッチ
木口 由香

1. サムットプラカン汚水処理事業

- 実施機関

➢ タイ科学技術環境省（現 天然資源環境省）
公害管理局

- 資金供与

➢ 1992年、旧海外経済協力基金（OECF）が円借款
としてタイ環境基金を通じて70億円供与
→ タイ環境基金に対するツーステップローン
➢ アジア開発銀行が2億3000万ドルを融資

ツーステップ・ローン（開発金融借款）

- 相手国の特定分野の支援を行う際、
まず相手国の政府系金融機関等に融
資を行い、当該金融機関等がさらに
中小事業者等に融資を行う方式

→ 政策的な目的のもとに、小規模な複数事業への
融資が可能となる。また、「相手国機関の能力
向上が期待される」とされている。

事業地所在地：

サムットプラカン県クロンダン地区



出典：途上国支援と環境ガイドライン

汚水処理事業の概要

1. クロندان区の汚水処理施設（家庭排水）
2. 200km以上に及ぶ汚水収集のためのパイプライン設置（工業廃水を収集・処理）
3. 1日の汚水処理能力525,000立方メートル、完成すれば東南アジア最大

入札の段階で、汚水処理場は予定されていた工業地帯で2か所建設する案から、漁村であるクロندان区の1か所に変更される

2. 事業の問題点

- ① 不適切な汚水処理技術
- ② 巨額な運転費用
- ③ 住民参加なし
- ④ 不透明な事業内容の変更

①不適切な汚水処理技術

- ・工場廃水を混合処理
- ・重金属を処理できない施設設計
- ・汽水域漁業への多大な影響

②巨額な運転費用

- ・工業地帯の汚水を第一次産業の盛んな事業地へ
→莫大な電力を使い送水・処理

③住民参加なし

- ・地元住民は、建設が始まっていた1998年後半に事業を知る

④不透明な事業内容の変更

- ・計画予定地が不透明な経緯で移転、事業地の土地権発行を巡る不正

住民の強い反対

- 2003年2月、契約の不備を理由に当時の天然資源環境大臣が工事中止を指示（事実上の事業中止）
- 不正を働いた議員は判決前に国外逃亡（2008年）
- 施設は現在も野ざらし。



住民は、パイプラインの工事現場を占拠する一方、独自の汚職調査を敢行。アジア開発銀行のインスペクションパネルにも提訴



3. 日本側の問題(1)

① ニーズや受け入れ体制の評価なく事業設計

- 地方自治体での環境事業や民間企業の污水处理施設整備などの低利融資の原資として供与
- タイ側の事業者の借り手が見つかず
- タイ政府が污水处理施設への融資に変更要請

元々の目的から外れる融資
援助の成果は？

3. 日本側の問題(2)

② 事業変更時の再審査の不備

- 1995年、旧海外経済協力基金は現地ミッションを派遣、翌年承認
- タイ側が変更を申し出た際に、事業の抱える問題を見過ごす
- タイ側に環境調査のやり直しなどを求めなかった

大規模事業に融資、対象国の汚職などに繋がる

3. 日本側の問題(3)

③ 相手国返済後はODAの評価対象外

- 事業効果が発現しないまま、全額返済に至り、タイ社会の負担を強いたが、日本政府の関与は終了。ODAの事業として評価の対象外

日本側で問題が教訓化されず
現在に至る

4. 提言

- 事業ニーズ、受け入れ体制、相手国の能力を審査できる体制強化
- 事業の審査体制及び監理体制の強化
- 問題事業こそ、詳細な評価と教訓の明文化を

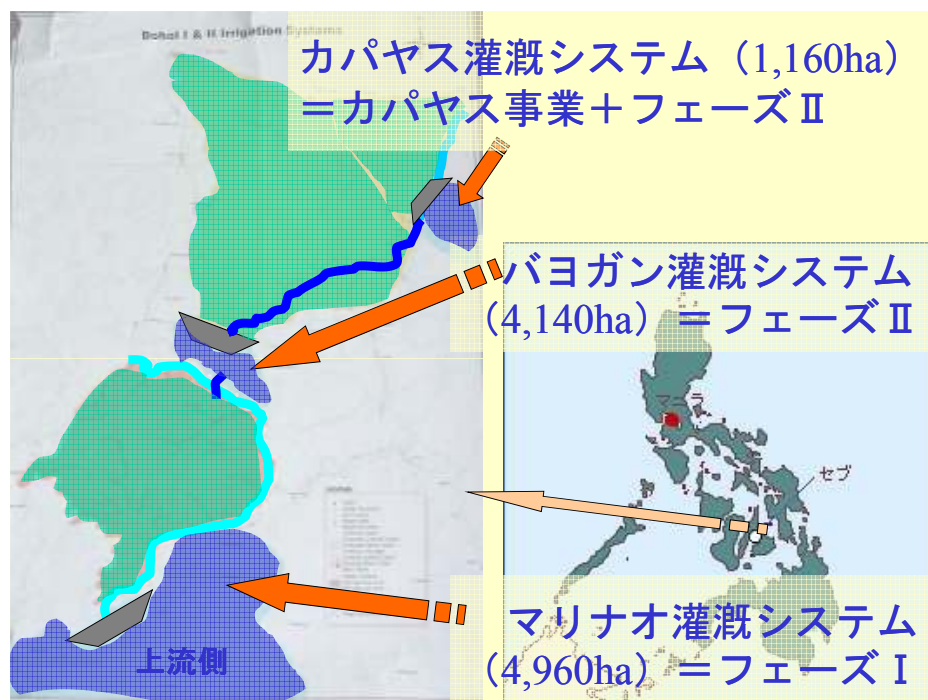


事例2: フィリピン・ボホール灌漑事業 ～活かされなかった教訓



FoE Japan委託研究員

波多江 秀枝



1. ボホール灌漑事業の概要

●目的

- ・ 3 灌漑システムの確立による
 - － 同地域の農業生産基盤の強化・増産
 - － 農民の生計向上
 - － 雇用の創出

●事業実施者

- ・ フィリピン国家灌漑庁 (NIA)

●総事業費（約170億円）と日本の支援

- ・ ボホール灌漑事業（フェーズ I）＝約79億円
 - － エンジニアリング・サービス 9,000万円（1980年）
 - － 第11次円借款パッケージ 46億円（1983年）
- ・ カパヤス灌漑施設建設計画＝約17億円
 - － 無償資金協力 一般無償（一般プロジェクト無償）
14億3,300万円（1990年）／2億3,400万円（1991年）
- ・ ボホール灌漑事業（フェーズ II）＝約72億円
 - － 実行可能性調査（1985年）
 - － 第23次円借款パッケージ 60億7,800万円（1999年）

2. 事業による主な問題点

●フェーズⅠ（1997年竣工）

- ・一部農地への灌漑用水の不足
 - 目標の面積を灌漑できず
 - 平均作付面積＝目標の6割
 - 雨季に不要、乾季に必要なだが.....
 - 収穫不足

JICAの主張

- ・水管理の不備
(上流の水管理)
- ・末端水路の未整備
(各農民の責任) ?

・畑から水田への整地作業に伴う問題

- 整地作業による農地の不毛化＝収入機会の低下
- 整地作業の費用は農民の全額ローン

フェーズⅡ（2007年竣工）の実施に伴い、同様の問題を回避できるか？ ←フェーズⅠの問題の検証が必要

5



3. 日本側の対応の問題点と教訓

●2000年 JICA自己評価（フェーズⅠ）

- ・事業者からの情報に依存
- ・不十分な客観的観点

ex. 灌漑面積の実績は目標4,960ha以上

- 評価書上の実績＝4,973ha

⇨ 実際は？

ex. 農民の全額ローン方式による

整地作業を高く評価

- JICAの助言・指導は「極めて適切なタイミングと内容のものであったと評価」



8

●2003年～現在における
住民・NGO等の指摘へのJICA対応

- ・ 不十分な情報公開
 - 現JICA自身が事業前の実行可能性調査などを実施
 - ← NGO等は水量不足の可能性（実行可能性）を指摘
 - JICA「検証した」結果を公開せず「問題なし」
 - そのままフェーズⅡを継続
- ・ フェーズⅠの教訓をⅡに十分活かせず
 - 全額ローン方式の整地作業
 - 上流側の水管理の不備

4. 提言

① 事後評価体制の強化

- ・ 独立性・客観性のある評価体制
- ・ 批判的な意見を持つ
 - NGO・一般の評価への参加
- ・ 透明性、説明責任の向上と情報公開の徹底

② 類似する案件へのフィードバックの徹底

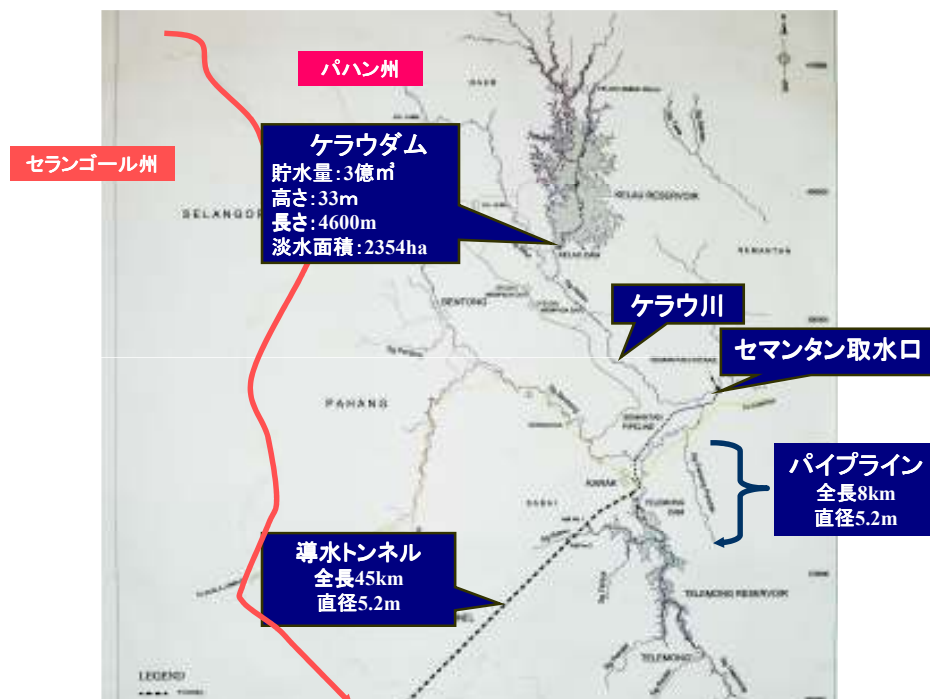
- ・ 特に、同一河川の水源を利用する複数ダムを建設する事業では、一つ目のダムの開発効果や問題点の検証とその活用が不可欠

緊急セミナー: ODA改革
事例3: パハン - スランゴール導水事業
~中進国向けの巨額ODA~

国際環境NGO FoE Japan
清水規子
shimizu@foejapan.org



事業の場所



ケラウ川

事業概要

- ・目的： マレーシアのセランゴール州及び同州内に位置する首都クアラルンプールにおける将来の工業用水と飲料用水の水需要対策
- ・事業者： マレーシア政府
- ・総事業費： 約1171億円
- ・現状： 2010年4月、工事着工
- ・日本のODAの関与

1999年	事業の妥当性等に関する調査をJICA(当時の国際協力銀行:JBIC)が実施
1999年	JICA(当時のJBIC)、事業実施に先立ち、設計業務等を行うコンサルティングサービスに対して、マレーシア政府とエンジニアリング・サービス借款契約を締結(10億9300万円)
2005年	JICA(当時のJBIC)、本体事業に対し、820億4000万円までの融資を決定



疑問①

中進国マレーシアに過去最高規模・優遇条件での融資

1. 中進国への大規模融資

- ・マレーシアは、1994年度以降、一人あたりGNI(1999年世銀統計3,400ドル)が基準(2995ドル)を上回っているため、中進国(=ODA卒業国)とされている。

	マレーシア パハン・セラン ゴール	インドネシア コトパンジャンダム	ケニア ソドゥ・ミリュウ
総事業費	1171億円	366億5600万円	約200億円
JICA融資金額(E/S含む)	831億3300万円	311億7000万円	181億5500万円
一人あたりGNI(2008年、international \$)	13,740	3,600	1560

2. 特別円借款としての低利融資

- ・本体事業への借款は、特別円借款供与条件

同事業の場合、0.95% < 通常の中所得国は1.6~2%

疑問②

自然保護区を撤回する巨大インフラが環境案件？

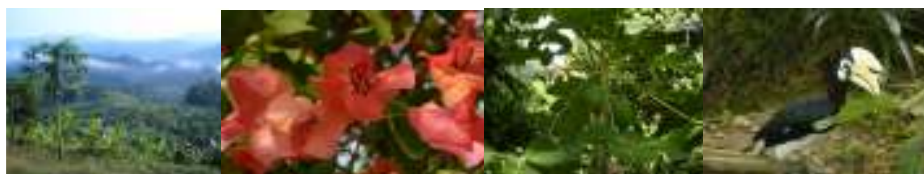
- ・中進国は、通常、ODA「卒業国」とみなされているものの、ODA供与対象分野も限られている。中進国の場合、円借款が供与可能な分野は「環境」含め4分野に限定されている。
- ・本案件は、環境案件として分類・・・

特別環境案件金利のエンジニアリングサービス借款

*同事業の場合、0.75% < 通常の中進国への円借款は1.6~2%

一方、森林の保護地区が撤回され、1517haが水没

・・・東京ドームが324.45個分



疑問③

相手国のためのODA？

- ・事業における、日本企業の関与

事業の妥当性等に関する調査	日本工営
エンジニアリングサービス借款のうち、事業の詳細設計及び施工管理等	日本工営
本体事業のコンサルタント契約	東電設計
導水トンネルの工事	西松建設と清水建設
・・・その他、ダム等	今後？

- ・導水トンネルについては、日本にしかない技術で設計されたといわれている。

- ・一方、マレーシア国内では「高コストの事業。もっと安い水需要対策があるのでは？」との声も。



疑問④ 甘いODA供与の審査と後手後手の対応

・同事業については、**ODA供与決定前から**、現地NGO、日本の国会議員、FoE Japanから、主に以下の問題が指摘されていた。

①事業の必要性に関する疑問

②①に関連した情報の完全な形での公開

③先住民族の非自発的住民移転等、環境社会問題

・2005年、JICAは融資決定。しかし・・・

・JICAによる、事業の必要性に関する疑問に関連した情報の完全な形での公開は、2009年。

・先住民族の移転問題への、外務省・JICAとしての本格的な対応は、2007年、現地で訴訟沙汰になった後。



事業から導き出される課題 ～今後のODAに向けて～

1. 援助は誰の／何のためか？

・ 中進国への支援？

・ 日本企業への支援？

2. 貸出しの際、優遇条件がつけられる「環境案件」は、どうあるべきか？

3. 保護地域指定を撤回して実施する事業は、支援するべきではないのでは？

4. 支援の可否を問うべき「融資決定前」の審査体制を、強化するべきではないか？



ODA改革に向けた提言

NGO41団体および63個人が連名
5月14日 外務省に提出

国際環境NGO FoE Japan／メコン・ウォッチ
満田 夏花(みつた・かな) 1

9カ国15案件のレビューを実施

1. ヤダナ及びイエタグン天然ガス田開発／ビルマ(ミャンマー)、日本の公的融資および出資案件
2. バルーチャウン水力発電所／ビルマ(ミャンマー)、二国間ODA案件
3. ボホール灌漑事業／フィリピン、二国間ODA案件
4. 北ネグロスの地熱発電事業／フィリピン、二国間ODA案件
5. サンロケ多目的ダムプロジェクト／フィリピン、日本の公的融資案件
6. ククレ水力発電事業／スリランカ、二国間ODA案件
7. アッパーコトマレ水力発電所建設事業／スリランカ、二国間ODA案件
8. アーヴォン水力発電所建設事業／ベトナム、非ODA案件
9. メコン流域セサン川開発／ベトナム・カンボジア、ADB支援案件
10. ナムルック水力発電事業／ラオス、二国間ODA案件
11. トウンヒンブン水力発電事業／ラオス、ADB融資案件
12. ナムルック水力発電事業・ラオス、二国間ODA案件
13. ビリビ多目的ダム建設事業／インドネシア、二国間ODA案件
14. パハン・スランゴール導水事業／マレーシア、二国間ODA案件
15. タナ川デルタ灌漑事業及びタナ河流域道路整備事業／ケニア、二国間ODA案件

①予算配分を、大規模インフラから人間の安全保障分野へ

- 現在までのODAは、結果的に、日本の高度経済成長モデルを東アジア地域に輸出した。現在、その成長モデルを、中国、タイ、ベトナム等が、さらに他の国々に輸出している状況。
- この高度経済成長モデルは、エネルギー、物質多消費型であり、現在、環境、水、土地、資源の制約から、限界が見え始めている。
- 予算配分を、大規模経済インフラから、保健医療、教育、格差解消などの人間の安全保障分野にシフトさせる。
- ある程度以上の経済発展を達成した国、少なくとも中進国に対しては、経済インフラ支援は行わない。³

②効果的な案件に集中するための体制～除外リストの設定を

- ODA予算には上限がある。ODA資金を効果的な案件に集中させていく必要がある。
- 問題案件は、日本にとっても相手国の住民にとっても、財政的・社会的なコストを生み出す。
- 質の高いODA案件を実施するためには、1事業あたり、案件形成段階や監理にある程度のコストをかけるべきである。投入可能な人件費に上限がある中、必然的に、案件を絞り込んでいく必要がある。

→リスクが高く、または無駄となりがちなODA案件を、事前に除外する。

②除外リスト ～過去案件のレビューをもとに抽出

【事業実施国・機関に由来する除外リスト】

- 軍事費が極端に多い国における事業
- 軍の関与がなければ事業の実施が困難な事業
- 過去、同じ実施主体が行った案件で環境社会配慮問題が解決していない場合

【事業の性格に由来する除外リスト】

- 熱帯モンスーン地域における大貯水池事業
- 分水嶺をまたいだ水の移動(＝他水系への放流)を伴う大規模な水力発電事業
- 同一の河川を利用して複数のダムを建設する計画で、先行するダムの効果が確認できない場合
- 代替地の確保が難しい地域における大規模住民移転事業
- 保護地域指定を撤回して実施する事業
- 環境影響が国境を超える可能性のある河川でのダム開発事業

5

除外リスト Q&A

- こうした過去案件からの教訓を、審査に反映すればよいのでは？
 - 過去にさまざまな問題ODAの指摘があったが、現実には審査には反映されていない
 - 財政的・人力的な制約を考えた時、案件形成、準備、審査、監理に投入可能な資源は限られている
- 外交的観点からの柔軟な運用ができなくなる？
 - 外交的な観点から断りづらいが、明らかにリスクの高い案件を断る根拠となる
 - 外交的観点からどうしても支援をするのであれば、リスク回避のための措置と説明を行う仕組みも可能？

6

③審査・事前評価及び事後評価体制～独立評価局の設置を

- 現在の審査／事前評価、事後評価は批判的観点からの省察が不十分で、問題点が看過されがちである。
- 既存事業の事後評価が実質的には新規案件の審査にフィードバックされていない。
- 開発ニーズが過大に評価され、不必要な事業が実施されることもある。妥当性に関する評価が十分に行われていなかったり、負の影響が生じているのに、それが見過ごされていたりするケースが少なからず見られる。

→JICAの他部局から独立し、独自の調査機能、権限、人事権を有した、「独立評価局」を設置する。

7

④無償資金協力の趣旨の明確化を

- 無償資金協力の全体額についての制約がある中、大規模インフラに無償資金協力を費やすべきではない。

→大規模な経済インフラ案件に無償資金協力を供与すべきではない。

8

2010 年 2 月 26 日

外務大臣 岡田 克也 殿
外務副大臣 武正公一 殿
福山哲郎 殿
外務政務官 吉良 州司 殿
西村 智奈美 殿

「ODA の見直し」検討プロセスに関する要請

私たち開発援助事業の環境社会影響の回避や ODA の質の向上に関心を有する日本の NGO は、岡田外務大臣が ODA の抜本的な見直しに着手されたことは、ODA をめぐるさまざまな問題を解決するための重要な一歩として高く評価しております。

一方、2 月 2 日の記者会見において示されました検討体制については、下記の点で課題があると考えております。

- ・ 実質的に議論の中核を担うのが、外務省の省内および JICA のみで形成されたタスクフォースとなっている。これでは、ゼロベースからの抜本的な改革に結びつけることは困難である。
- ・ ODA は外務省以外の管轄する分も大きい。この機会に日本政府全体の ODA 見直しをすべきである。そのためにも省内のみの議論では不足である。
- ・ すでにタスクフォースのテーマが決まっているが、まずは、議論すべきポイントについて、外部の意見をきくプロセスを設けるべきである。
- ・ 過去の ODA の問題を分析するプロセスが踏まれていない。議論すべきポイントは過去の ODA の問題点の包括的レビューに基づくべきである。

このような問題意識に基づき、ODA の見直しに関する検討プロセスに関しまして、下記を要請させていただきます。

1. ODA の見直しの論点整理のため、過去の ODA の問題を分析するプロセスを設けること。
2. ODA の見直しの論点整理から、実際の議論、取りまとめの各段階を通して、ODA 改革に関心を有する NGO 等が参加できるコンサルテーション会合（注 1）、または、NGO を含むステークホルダーからなる委員会（注 2）を設置し、そこで主要な議論を行うこと（注 3）。議論はすべて公開とすること（注 4）。また、文書による意見の提出も受け付けること。
3. 委員会方式で実施する場合は、下記に留意すること。
 - ① 委員は、ODA に対して批判的な見解を有するステークホルダーも含めること。
 - ② 委員会は公開で行い、傍聴者の発言も許可すること。

4. 重点的に議論をするべき論点の一つに海外投融資の再開の可否を含めること。
この議論の前に、JICA が実施した、過去の海外投融資に関する調査結果を公開すること（注5）。

以上、ご検討いただければ幸いです。

- （注1） 関心を有する者がすべて参加し、発言できる形式の会合。議事録も公開。国際協力銀行（JBIC）環境社会配慮ガイドライン改訂プロセスなどで取り入れられた。
- （注2） 多様なステークホルダーからの委員で構成し、一般公開で議事録も公開することを想定。このような委員会は、JICA の環境社会配慮ガイドライン改訂プロセスで取り入れられ、傍聴者の発言も許可された。
- （注3） 現在立ち上げられている外務省内部のタスクフォースにおける内部検討も踏まえた議論を行うことを想定。
- （注4） アカウンタビリティの確保および発言者が自らの発言に責任を持つことを確保するために重要である。省益や業界の利益の誘導の場とならないために必要とされる。
- （注5） 海外投融資は、2001 年 12 月、「特殊法人等整理合理化計画」でいったん廃止となった。2009 年 6 月 2 日、「第 22 回海外経済協力会議の結果」で、再開に向けた検討の一貫として、過去の実施案件の研究・評価の実施が決定した。しかし、この研究・評価の終了を待たず、6 月 23 日、「経済財政改革の基本方針 2009 について」で、海外投融資の再開が閣議決定した。
なお、過去の海外投融資は、特定業界へ偏った支援が行われたこと、商業的秘密に配慮したため通常の ODA に比してすべてが不透明となったこと、このため利権や問題の温床となったことなど、批判を招き、国会でも議論となった。

A SEED JAPAN、AM ネット、（特活）A R B A、国際環境 NGO FoE Japan、ODA 改革ネットワーク、ODA 改革ネットワーク関西、アーユス 仏教国際協力ネットワーク、アジア開発銀行福岡 NGO フォーラム (FNA)、アジア太平洋資料センター (PARC)、綾瀬川を愛する会、インドネシア民主化支援ネットワーク、（特活）NGO 福岡ネットワーク (FUNN)、かんきょう革新、「環境・持続社会」研究センター (JACSES)（特活）関西 NGO 協議会、関西フィリピン人権情報アクションセンター、国際環境 NGO グリーンピース・ジャパン、原子力資料情報室、国際動物福祉基金 (I F A W) ジュビリー関西ネットワーク、ジュマ・ネット、地雷廃絶日本キャンペーン、水源開発問題全国連絡会、聖コロンバン会、太陽光・風力発電トラスト、ティナラク織の会「カフティ」、（特活）名古屋 NGO センター、日本国際ボランティアセンター (JVC) 日本湿地ネットワーク (JAWAN)、ビルマ情報ネットワーク、ビルマ市民フォーラム ブリッジ エーシア ジャパン (BAJ)、メコン・ウォッチ

（連絡先）

国際環境 NGO FoE Japan

清水規子

〒171-0014 東京都豊島区池袋 3-30-8

みらい館大明 1F

tel: 03-6907-7217 fax: 03-6907-7219

ODA 見直しに関する提言

1. 「コンクリートから人へ」：予算配分を大規模インフラから人間の安全保障分野へ

【認識】

- ・ 現在までの ODA は、結果的に、日本の高度経済成長モデルを東アジア地域に輸出した。現在、その成長モデルを、中国、タイ、ベトナム等が、さらに他の国々に輸出している状況。
- ・ この高度経済成長モデルは、エネルギー、物質多消費型であり、現在、環境、水、土地、資源の制約から、限界が見え始めている。
- ・ 外務省の「ODA の在り方に関する検討」では、急ぎすぎた経済成長の影で生じている副産物(例：貧富の格差、農村経済の破壊、公害の発生)については無批判である。
- ・ 大型インフラの建設ラッシュによる環境・社会面での負の影響も生じている。また、富裕層は潤うが、貧困層の貧困化を招いている傾向もある。

【提言】

- ・ 予算配分を大規模経済インフラから、保健医療、教育、格差解消などの人間の安全保障分野にシフトさせる。
- ・ ある程度以上の経済発展を達成した国、少なくとも中進国に対しては、経済インフラ支援は行わない。

2. 効果的な案件に集中するための体制～除外リストの設定を

【認識】

- ・ ODA 予算には上限がある。ODA 資金を効果的な案件に集中させていく必要がある。
- ・ 問題案件は、想定された援助効果を生まないばかりか、日本にとっても相手国の住民にとっても、財政的・社会的なコストを生み出す¹。
- ・ 質の高い ODA 案件を実施するためには、1 事業あたり、案件形成段階や監理にある程度のコストをかけるべきである。投入可能な人件費に上限がある中、必然的に、案件を絞り込んでいく必要がある。

【提言】

リスクが高く、または無駄となりがちな ODA 案件を、事前に除外することを提言する。ODA および日本の公的融資案件を含む 15 案件のレビューに基づき、除外カテゴリーを下記のように設定した。

【事業実施国・機関に由来する除外リスト】

- ・ 軍事費が極端に多い国における事業

¹ 甚だしい例としては、訴訟や工事中断などに至ったケースもある。例えば、インドネシアのコトパンジャン水力発電事業では、8,000 人を超える住民が、日本政府、JBIC、JICA、東電設計に対して、ダムの撤去-原状回復と損害賠償を求めて東京地裁に提訴している。また、タイのサムットプラカン汚水処理事業は、重大な環境影響や汚職が大きな社会問題に発展し、工事が中断。その後 JBIC 融資分全額が日本政府に返還された。

- ・ 軍の関与がなければ事業の実施が困難な事業
- ・ 過去、同じ実施主体が行った案件で環境社会配慮問題が解決していない場合

【事業の性格に由来する除外リスト】

- ・ 熱帯モンスーン地域における大貯水池事業
- ・ 分水嶺をまたいだ水の移動(＝他水系への放流)を伴う大規模な水力発電事業
- ・ 同一の河川を利用して複数のダムを建設する計画で、先行するダムの効果が確認できない場合
- ・ 代替地の確保が難しい地域における大規模住民移転事業
- ・ 保護地域指定を撤回して実施する事業
- ・ 環境影響が国境を超える可能性のある河川でのダム開発事業

→除外カテゴリーに関する根拠については、別紙1参照。

3. 審査・事前評価及び事後評価体制～独立評価局の設置を

【認識】

- ・ 現在の審査／事前評価、事後評価は批判的観点からの省察が不十分で、問題点が看過されがちである²。
- ・ 既存事業の事後評価が実質的には新規案件の審査にフィードバックされていない。
- ・ 開発ニーズが過大に評価され、不必要な事業が実施されることもある。
- ・ 外部評価が十分機能していない。
- ・ 国際開発機関の独立業務評価局のように、透明性を持って JICA 業務を批判的に省察し業務改善に結びつける、業務部から独立した部局を設置することが必要である。
- ・ 事業仕分けにおいて廃止が提言された JICA 研究所の年間約 10 億円の予算は、こうした活動に振り向けることで、将来の無駄の防止と事業の改善に直接つながる。

【提言】

- ・ 独立評価局を設置する。独立評価局は、監事による監査³を補佐する。また、自らが行った評価結果を公開する。
- ・ JICA 研究所は廃止し、独立評価局設置の財源とする。

→他機関における独立評価体制の事例については、別紙2参照。

- ・ 一定金額以上の大規模な経済インフラ案件については、案件採択前に開発ニーズも含めた外部審査を実施し、その結果を公開する。
- ・ 外部評価に関与する委員の人選において、利益相反(conflict of interest)の観点から一定の独立性要件を設ける。
- ・ 外部評価委員会への一般参加及び一般参加者の発言を認める。

² 妥当性に関する評価が十分に行われていなかったり、負の影響が生じているのに、それが見過ごされていたりするケースが少なからず見られる。例えば、ラオスのナムルック水力発電所建設事業の事後評価では、「補償に対する満足度も高い」「生活環境が大きく改善されている」「住民に対する負の影響はほとんどない」と記載されているが、住民は「乾季の間は水が足りなくなる」「送電線はひかれていもの接続料金が高いので電線につないでいる家はほとんどない」「川の水位が下がったので畑を灌漑するのが難しくなった」「魚の収穫量が減少した」等の懸念を示していることが報告されている。

³ 独立行政法人通則法第19条第4項、第5項。

- ・ 評価の教訓を適切に反映するフィードバック体制を構築する。事前評価の「過去の類似案件の評価結果と本事業への教訓」において、具体的な案件名を記載し、関連する事後評価を参照できるようにする。

4. 無償資金協力の趣旨の明確化を

【認識】

- ・ 無償資金協力の全体額についての制約がある中、保健医療、教育、格差解消など、人間の安全保障にかかわるソフト面での協力事業が優先されるべきである。
- ・ 高い経済的効果が見込める経済インフラ案件は有償資金協力でも協力が可能である⁴。
- ・ 水産無償資金協力は、食糧援助などと異なり通常のプロジェクト無償と同じで、かつハコモノが中心である。厳しい財政状況の中、無償援助は細かい仕切りを作らずに柔軟かつ効果的に使うべきである。

【提言】

- ・ 大規模な経済インフラ案件に無償資金協力を供与すべきではない。
- ・ 水産無償資金協力は廃止すべきである。

以 上

別紙1 除外リストの根拠と事例

別紙2 他援助機関の評価体制

提言書連名団体および個人：41 団体、63 個人

国際青年環境 NGO A SEED JAPAN、AM ネット、(特活) ARBA、ATTAC 京都、国際環境 NGO FoE Japan、NGO 福岡ネットワーク (FUNN)、ODA 改革ネット九州、ODA 改革ネットワーク、ODA 改革ネットワーク関西、WAYAWAYA、(特活) WE21 ジャパン、(特活) アーユス仏教国際協力ネットワーク、アジア開発銀行福岡 NGO フォーラム (FNA)、(特活) アジア太平洋資料センター (PARC)、アフリカと神戸俊平友の会、インドネシア民主化支援ネットワーク、エコロ・ジャパン、太田川ダム研究会、(特活) 開発教育協会、「環境・持続社会」研究センター (JACSES)、(特活) 関西 NGO 協議会、関西フィリピン人権情報アクションセンター、(特活) 草の根援助運動、グリーンピース・ジャパン、原子力資料情報室、債務と貧困を考えるジュビリー九州、市民外交センター、ジュビリー関西ネットワーク、水源開発問題全国連絡会、セブ・ボホールネット、(特活) 地球の木、ティナラク織の会「カフティ」、途上国の債務と格差を考えるジュビリー滋賀、日本環境法律家連盟 (JELF)、日本国際ボランティアセンター (JVC)、日本湿地ネットワーク、人と自然の研究所、ビルマ情報ネットワーク、ビルマ市民フォーラム、フィリピン情報センター・ナゴヤ、(特活) メコン・ウォッチ

(個人名は省略)

⁴ 一方で、経済的効果のある(とされるが実際はない)経済インフラを、貧困国に借款で行い、債務が返せなくなることは回避しなくてはならない。経済インフラについては、本ペーパー「1.」に提言したような議論が必要である。

除外リストの根拠と事例

質の高い ODA 案件を実施するためには、案件形成段階や監理にコストをかけることは必要であるが、一方で、投入可能な人件費には限界がある。よって、リスクが高い ODA 案件を、下記の除外リストに基づき、あらかじめ除外することを提言する。なお、本除外リストは、ODA や日本の公的融資案件を含む 15 事業のレビューおよび大規模事業をとりまく途上国の社会状況の検討を踏まえて策定した。

【事業実施国・機関に由来する除外リスト】

1. 軍事費が極端に多い国における事業
2. 軍の関与がなければ事業の実施が困難な事業
3. 過去、同じ実施主体が行った案件で環境社会配慮問題が解決していない場合

【事業の性格に由来する除外リスト】

4. 熱帯モンスーン地域における大貯水池事業
5. 分水嶺をまたいだ水の移動(＝他水系への転流)を伴う大規模な水力発電事業
6. 同一の河川を利用して複数のダムを建設する計画で、先行するダムの効果が確認できない場合
7. 代替地の確保が難しい地域における大規模住民移転事業
8. 保護地域指定を撤回して実施する事業
9. 環境影響が国境を超える可能性のある河川でのダム開発事業

【レビュー対象案件】

- ① ヤダナ及びイエタゲン天然ガス田開発 /ビルマ(ミャンマー)、日本の公的融資および出資案件
- ② バルーチャウン水力発電所/ビルマ(ミャンマー)、二国間 ODA 案件
- ③ ボホール灌漑事業/フィリピン、二国間 ODA 案件
- ④ 北ネグロスの地熱発電事業/フィリピン、二国間 ODA 案件
- ⑤ サンロケ多目的ダムプロジェクト/フィリピン、日本の公的融資案件
- ⑥ ククレ水力発電事業/スリランカ、二国間 ODA 案件
- ⑦ アッパーコトマレ水力発電所建設事業/スリランカ、二国間 ODA 案件
- ⑧ アーヴォン水力発電所建設事業/ベトナム、非 ODA 案件
- ⑨ メコン流域セサン川開発/ベトナム・カンボジア、ADB 支援案件
- ⑩ ナムルック水力発電事業/ラオス、二国間 ODA 案件
- ⑪ トウンヒンブン水力発電事業/ラオス、ADB 融資案件
- ⑫ ナムルック水力発電事業・ラオス、二国間 ODA 案件
- ⑬ ビリビリ多目的ダム建設事業/インドネシア、二国間 ODA 案件
- ⑭ パハン・スランゴール導水事業/マレーシア、二国間 ODA 案件
- ⑮ タナ川デルタ灌漑事業及びタナ河流域道路整備事業/ケニア、二国間 ODA 案件

【除外リストの根拠／事例】

1. 軍事費が極端に多い国における事業

理由: 実質的な軍事費への転用が生じるため。

当該国にとっては、ODAによって節約することができた社会福祉や教育などの通常の政府支出を軍事費に転用することが可能となる。

事例: 例えば、ビルマ(ミャンマー)では、予算の半分近くを軍事費に充て¹、中国、ロシア、インドなどから武器や戦闘機、戦車などを購入している。軍政はこの軍事力をもって政治的反対勢力を封じ込め、国内に存在する十数もの武装民族勢力をほぼ抑制している一方で、医療や教育など社会福祉分野(日本の ODA の主な行き先でもある分野)への出費は極端に少ない。

2. 軍の関与がなければ実施が困難な事業

- ・ 紛争地帯においては多くの場合軍が護衛をしている場合が想定されるが、軍がテロの護衛ではなく、地元社会の事業の賛否を巡るデモなどの住民運動と対峙する場合。
- ・ 紛争地帯ではないにも関わらず、軍を周辺に駐留させ、地元社会の事業の賛否を巡るデモなどの住民運動と対峙する場合。

理由: 軍の関与により、深刻な人権侵害が起こり、住民の言論の自由を著しく侵害し、事業に関して反対意見や懸念を表明することができなくなるリスクが高い。

事例:

●ヤダナ及びイエタグン天然ガス田開発 (ビルマ(ミャンマー)、日本の公的融資および出資)

事業概要 ヤダナとイエタグンはビルマ(ミャンマー)沖の天然ガス田で、生産される天然ガスはパイプラインを経由してタイに輸出される。日本輸出輸入銀行(当時)がヤダナ田の開発資金を融資し、ラブリー発電所建設の一部も融資した。また、イエタグン田の探鉱・開発を目的に設立された日石ミャンマー石油開発がイエタグン田の権益 19.32%を保有している。同社には新日本石油の子会社である新日本石油開発と日本政府がそれぞれ 50%ずつ出資している。

問題 ヤダナ・イエタグン両田の天然ガスはパイプラインによってタイのラブリー(ラチャブリ)火力発電所まで運ばれる。パイプラインがビルマを横切る部分は少数民族居住地域で、軍政の支配が完全には及んでいなかった。建設地域の安全を確保するため、軍政はパイプラインルート沿線に十数の軽歩兵大隊を投入した。軍は兵舎の建設や維持、ポーター(荷物運搬)を周辺住民にさせた。荷物運搬の際、兵士に暴行を受けたり、歩けなくなったために射殺されたり、地雷を踏んで死んだりした人も多くいた。ビルマ軍はまた、武装勢力の支援網を断ち切り、強制労働要員の確保を容易にするために住民の強制移住も行った。パイプラインルートを中心に南北 15~20km 以内にあった村が軍の拠点に近い場所への移動を命じられた。

¹ ヒューマン・ライツ・ウォッチのプレスリリース(2007 年 10 月 10 日)では予算の 40%。ほかに、Sein Htay, The Burma Fund/National Coalition Government of the Union of Burma, Burma Economic Review 2005-2006, pp.36-37 では二重為替レートの問題と軍政が防衛費を他の名目でも計上していることなどを指摘した上で、国家予算の約半分が防衛費にまわっていると推定。

命令から一定期間を置いて村一帯が「無差別銃撃地帯」となり、住民が戻っているのが見つかりと銃撃された。

●バルーチャウン水力発電所（ビルマ(ミャンマー)、ODA 案件）

事業概要 第二次大戦後、日本初の戦後賠償案件として建設された水力発電所。第 1 フェーズは 1960 年に、第 2 フェーズは 1974 年に完工している。その後、1987 年には、改修・更新に関してビルマの電力公社(EPC)に対して 35 億円の円借款を提供し、94 年に完工。さらに、2002 年には、日本政府が 6 億 2,800 万円を限度とする無償資金援助についてビルマ軍政と書簡交換を締結している。

問題 1961 年までビルマ軍はカレンニー州には常駐していなかった。しかし発電所が完成してからはカレンニー州の軍事化が進み、今では 24 の大隊が常駐している。軍は兵士が必要とする食糧の確保や駐屯地の建設・整備などのために住民を用い、兵士による略奪や強かんなどが頻繁に起きた。強制移住や移動制限で食物が確保できなくなったり、あまりに頻繁に強制労働を命じられるために自分の生計が立てられなくなり、多くの住民が難民としてタイに逃げたり、定住地を失って国内避難民になった。また警備の名目で、バルーチャウン発電所周辺の田畑や送電塔の下には常に数多くの地雷が埋設されており、今でも毎月のように死傷者が出ている。

提案との関連性 ビルマ(ミャンマー)軍政による紛争地域での開発事業の進め方はパターン化している。軍政は安全を確保するため当該地域に増派し、周辺住民を支配しやすいように武力で脅して移動させ、必要な労働力は住民に無償で提供させることで賄う。地域の軍事化に伴い、ビルマ軍兵士による略奪や超法規的殺害、強かんなどの人権侵害も頻繁に起きる。

●ボホール灌漑事業(フィリピン、ODA 案件)

事業概要 日本の ODA で支援されたボホール灌漑事業 I、カパヤス灌漑施設建設計画、ボホール灌漑事業 II は、同じ河川(ワヒグ・パマクスラン川)の水を利用したダム(それぞれ、マリナオダム、カパヤスダム、バヨバンダム)による灌漑を企図していた。

問題 ボホール灌漑事業 II ではバヨガンダムの建設開始時から工事現場に国軍の小部隊が駐屯している。2005 年、優先雇用が約束されていた移転住民が、一斉解雇されたため、住民らが労働組織を結成し、工事現場に通じる道路でバリケードを張り、「影響住民の優先的な雇用」を規定した ECC(環境適合証明書)13 項や MOA(覚書)3 項に違反していると訴えた。しかし、国軍が戦車を出動させ、バリケードを解散させたり、住民組織の代表が帰宅途中に発砲を受ける、あるいは、国軍に呼び出されて嚴重注意を受けるなど、国軍による労働争議への介入が見られた。

●北ネグロスの地熱発電事業(フィリピン、ODA 案件)

事業概要 フィリピン中西部に位置するネグロス島北部で、40 メガワットの発電を目的に計画

された。1997 年、OECD が円借款の供与を決定した。2007 年には商業発電が開始されているものの、2009 年 5 月時点で、約 6 メガワット²しか発電できていない。

問題 本事業によって発生する住民移転に伴う補償・移転措置に対しては、安価な補償額の設定、影響住民の優先雇用の不備、契約ベースのみでの雇用、不十分な生活支援等、地元住民から不満の声が上がり、2002 年から 2003 年にかけては、事業地をバリケードする等の抗議活動も行なわれた。しかし、事業地内にはフィリピン国軍の小部隊が駐屯しており、住民組織のリーダーやメンバーらは軍や市民武装自警団（カフグ）から嫌がらせや脅迫を受けるなど、人権侵害が深刻化した。また、補償・移転交渉の場に軍・警察・カフグが立合うなど、補償・移転プロセスに対する不満を住民が上げにくい状況も生まれ、住民参加のプロセスは著しく損なわれた。

提案との関連性（フィリピンの上記 2 案件） フィリピンの特に農村地域において大規模開発事業が実施される際、治安を理由にして、事業地内あるいはその近くにフィリピン国軍の駐屯地がたびたび設けられる。しかし、実際には、住民が事業に関して反対の声をあげたり、反対運動を行った場合に、軍がこれらを抑える行動にでるケースがみられる。

3. 同じ実施主体が過去に行った案件で環境社会配慮問題が解決していない場合

理由：同様の環境社会問題が繰り返されるリスクが高いため。また、過去に行った事業における問題の解決を優先させるべきであるため。

事例：

● ククレ水力発電事業（スリランカ、ODA 案件）

事業概要 スリランカ南部のククレ川に 70MW の流れ込み式水力発電ダムを建設する事業で、実施主体はセイロン電力庁（CEB）。1994 年に約 212 億円の円借款が承諾され、2005 年に貸付が完了している。

問題 本プロジェクトの事後評価報告書では、以下の環境社会影響が指摘されている（現地調査は 2007 年 11 月実施）³。

- ・ 51 世帯が移転の対象として記録されているが、住民へのインタビューによると他にも 40 世帯の移転者が補償を全くあるいは十分に受けずに移転させられている。
- ・ 実施主体が用意した移転地に移転したのは 9 世帯の農業従事者だが、代替耕作地は与えられず、生活水準が下がっている。
- ・ 耕作地を失った農民のうち約 2000 世帯が補償を要求しているが、約半数の世帯が補償を受け取っていない。多くの耕作地を失った農民は、賃労働の依存が高まっている。
- ・ 補償額を受け取った住民の 7 割が満足しておらず、算定から支払いまで何年も経過し物価上昇率を考慮すると補償額が目減りしたことへの不満も多い。

なお、事後評価報告書には「本事業は CEB が補償を実施した 2 例目の水力発電事業であり、CEB には十分な体制と経験がなかったと考えられ JBIC 現地事務所も事業実施中にこの

² ネグロス中部電気協同組合（CENECO）関係者への聞き取りによる。9 MW とする現地 NGO の情報もある。

³ http://www.jica.go.jp/activities/evaluation/general_new/2008/pdf/full/project07_full.pdf

ような事態を十分把握できていなかった。」と記載されている。

● アッパーコトマレ水力発電所建設事業（スリランカ、ODA 案件）

事業概要 スリランカ中部のコトマレ川に 150MW の流れ込み式水力発電ダムを建設する事業で、実施主体はククレ水力発電事業と同様のセイロン電力庁。2002 年に約 333 億円の円借款が承諾され、現在、建設中である。住民移転は 2008 年から開始されている。

問題 事業実施地域では、カット・オフ・デートによる一律の対応によって補償対象に含まれなかった被影響住民の困窮化、移転地の給水施設、電気施設の不備、労働災害に対する補償の不備、発破作業による家屋の破損に対する補償の不備などが見られる⁴。

提案との関連性 同一の事業実施主体が実施した過去事業における環境社会問題が解決していないのにも関わらず、融資を実施し、同様の問題を引き起こしている事例。

4. 熱帯モンスーン地域における大貯水池事業

理由：

- ・気候変動の影響で、下流への洪水リスクが高まっているため。（事故が多発している）
- ・電力が必要な暑季は乾季で水が少なく発電量不足になりやすい。一方雨季の洪水期の雨量が多いためしばしば貯水池から放水し、洪水被害を拡大しやすい。代替案としては分散型の自然エネルギー（小水力など）発電や小規模灌漑に変えていくべき。

事例：

● サンロケ多目的ダムプロジェクト（フィリピン、日本の公的融資案件）

事業概要 フィリピン・ルソン島に建設された発電（345MW）、洪水制御、水質改善、灌漑を目的とした多目的ダム。2003 年、完工、商業運転が開始されている。1998 年、国際協力銀行は、事業の発電部門に民間金融機関との協調融資で約5億ドルの融資の供与を、また 1999 年にはダム部門への 4 億ドルのアンタイドローンの供与を決定した。

問題 2009 年の台風 17 号で、ダム放水。60 人以上の死者を含む多大な被害が発生した。2010 年乾季にエル・ニーニョ現象による旱魃が起こっており、ダム湖の水位が低下中。95MW までしか発電できない状況になっている。また、ダム建設時に川の流れが変わったことによる一部の下流農地への灌漑用水の欠如および不足。その他、住民移転や、下流における住民の生計等、多くの影響が生じている。

提案との関連性：洪水時の下流被害のリスクを示す事例である。

● アーヴォン水力発電所建設事業（ベトナム、非 ODA 案件）

事業概要 ベトナム・クアンナム省に建設された 210MW の水力発電用ダム。ブン川支流のアーヴォン川のダムから取水し、アーヴォン川とブン川の合流点の下流に建設する発電所まで導水・発電。2008 年完成。総事業費は 2 億 5000 万ドル。国際協力銀行が融資を検討していたが、その後見合わせた。

問題 乾季時、下流で水不足が発生。2009 年 11 月の台風で放水し、下流域において多数の

⁴ <http://www.jacses.org/sdap/upperkotmale/report0807.pdf>

被害が生じた。その他、過酷な移転地に少数民族が移転を余儀なくされ、社会問題に。

提案との関連性 乾季における水不足と台風時の放水被害のリスク。

●タナ川デルタ灌漑事業(I)及びタナ河流域道路整備事業(I及びII)(ケニア、ODA 案件)

事業概要 ケニアのタナ川デルタ灌漑事業(I)は、タナ川下流域デルタ地帯の稲作に適した肥沃な土地、水資源を有効活用して灌漑圃場の開発により、米の増産を図るもの。1990 年、OECD による円借款の供与が決定し、既に貸付が完了している。

タナ川流域道路整備事業(I及びII)は、ケニアのタナ河下流域開発促進のため、ガリッサ-ホラ-ガルセン-マリンディ間の道路を改修・建設するもの。また、そのための資機材調達。1982 年(I)、1990 年(II)にそれぞれ円借款の供与を OECD が決定し、既に貸付が完了している。

問題 タナ川デルタ灌漑事業の事後評価では、灌漑面積について 1997 年 12 月の完成時点においてはほぼ達成されたが、完成直後のエル・ニーニョ現象による異常降雨、それによる洪水により甚大な被害を受け、予定された事業効果は達成されていないことが確認されている。その後、1999 年から稲作の再開を徐々に開始し、1999 年には米の収穫が微妙に増加したものの、2000 年には長引く旱魃のため事業規模を縮小している。2000 年の灌漑面積は計画の 1840ha に対して 9 分の 1 に過ぎない 208ha である。

5. 分水嶺をまたいだ水の移動(=他水系への転流)を伴う大規模な水力発電事業

理由: 発電のために水が使われる河川の下流部では水量が減少し、水が転流される河川では洪水や浸食が引き起こされることから、それぞれの河川の生物多様性や流域の人々の生活に深刻な被害をもたらすため。

● ナムルック水力発電事業 (ラオス、ODA 案件)

事業概要 ビエンチャン県のプーカオクワイ(PKK)国立生物多様性保護区内に建設された 60MW の水力発電ダム。1999 年完成、2000 年から操業。ADB と JBIC の協調融資事業として実施され、総事業費 1 億 770 万ドルのうち、5200 万ドルが ADB からの借款、39 億 200 万円(当時のレートで約 3369 万ドル)が円借款で賄われた。

問題 ナムルックダムの水を堰き止め、導水トンネルによってナムサン川に転流することで、落差を作り発電を行っている。水が使われるナムルック川や支流のナムブン川では、水位が著しく低下し、特に乾季には、以前のように川をボートで横断できなくなるなど深刻な水不足が生じている。川岸の土壌浸食、飲料水の不足、漁業被害も報告されている。発電後の水が流されるナムサン川では、ダムからの放水による土壌浸食による川岸の野菜畑の喪失、水質悪化、漁業被害が生じている。

提案との関連性 取水河川における水位低下や水不足、放水河川における農地喪失などの影響をもたらした事例。

● トウンヒンブン水力発電事業 (ラオス、ADB 融資案件)

事業概要 ラオス中部に位置する 210MW の水力発電事業で、1998 年に完成した。ラオス国営電力公社等が出資する合弁会社が開発主体となった民活方式で運営し、電力の 95%は隣国タイに輸出されている。ADB が 6000 ドルを融資。発電に使われる水は、ナムトゥン川か

ら、ナムハイ川を通じヒンブン川に転流される。

問題 水が転流されるナムハイ川では、水の勢いが増したことで川岸の土砂が大量に削られ、川の地形は大きく変化した。ナムハイ川の水が流れ込むヒンブン川では、土砂が川底に堆積し、長期的かつ大規模な洪水被害を引き起こしている。洪水の長期化による農業被害、健康被害は現在に至るまで解決されていない。その他、ナムハイ川、ヒンブン川、ナムトゥン川では、ダム completion 後、漁獲量が 30～90%減少し、菜園の破壊、乾季の飲料水の枯渇、漁網の損失、交通の困難などの問題が生じ、66 村 3 万人の人々の生活に影響を与えている。

提案との関連性 放水先河川の浸食、洪水被害をもたらした事例。

6. 同一の河川を利用して複数のダムを建設する計画で、先行するダムの効果が確認できない場合

理由：同一河川を利用した同じ目的の複数のダムを建設する場合、開発効果の程度を決定する前提条件（流量等）が同じあるいは近似していると言える。従って、流量が少なかった等の理由により、一つ目のダムの開発効果が目標よりも少なかった場合、次に計画されているダムについても同じことが起きる可能性が高い。

事例：

●ボホール灌漑事業（フィリピン、ODA 案件）

事業概要 日本の ODA で支援されたボホール灌漑事業Ⅰ、カパヤス灌漑施設建設計画、ボホール灌漑事業Ⅱは、同じ河川（ワヒグ・パマクサラン川）の水を利用したダム（それぞれ、マリナオダム、カパヤスダム、バヨバンダム）による灌漑を企図していた。

問題 最初に完成されたボホール灌漑事業Ⅰやカパヤス灌漑施設建設計画において、事業実績（灌漑面積）が目標値を下回る結果のまま、ボホール灌漑事業Ⅱを進めており、結果として、現在、ボホール灌漑事業Ⅱの地域でも、下流側の側水路に灌漑用水が届いていない地域が見られる。また、灌漑を見込み、農民が土地を水田用に均すなどの作業のため、フィリピン政府実施機関に借金をしていたが、灌漑面積が目標値を下回り、稲作をすることができなかったため、生活の向上どころか、同事業により借金を抱えることになってしまった農民もいる。

提案との関連性 同一河川で、先行して建設された灌漑事業の効果が発現していないのにも関わらず、次々にダムが建設され、同様の過ちが繰り返されている事例。

7. 代替地の確保が難しい農村・山岳地域における大規模住民移転事業

理由：代替地の確保が難しい農村・山岳地域における大規模住民移転は、高い確率で住民の生計悪化をもたらす、社会問題となる。

事例：

●ビリビリ多目的ダム建設事業（インドネシア、ODA 案件）

事業概要 洪水制御、飲料水確保、水力発電、灌漑等を目的とした多目的ダム。OECD（後に JBIC）がエンジニアリング・サービスに 8 億 7800 万円（1984 年）、第 1 期建設事業費に 66 億 6200 万円（1990 年）、第 2 期建設事業に 207 億 9800 万円（1992 年）、第 3 期建設事業に 34 億 8800

万円(1994年)を限度とする借款契約をインドネシア政府と締結。

問題 9605ha の森林伐採が生じ、1850ha が水没。移転世帯(1990 年～97 年度)は 2085 世帯に及び、うち 618 世帯が移住省の移転プログラムに参加(移転地 6 箇所)、残り 1467 世帯はダム湖周辺に移転。しかし、移転先で、生計手段の喪失、湿地で作物が育たない、飲料水が確保できない、地元住民との間で土地問題が生じ農地が確保できないなど、多くの問題が指摘されている⁵。例えば、移転プログラムに参加した 200 世帯が 1991 年に移転したルー県マランケ第 4 地区では、地元住民との土地問題が生じ、多くの住民が移転地を去った。2006 年 12 月残った 41 世帯が再移転事業に参加。しかし、再移転地でも土地生産性が低いことが懸念され、生計手段の確保が課題となっている。また、地盤が弱く、土砂崩れと宅地の崩壊への恐怖に怯える住民も多い⁶。

提案との関連性 適切な代替地が用意できず、住民移転が社会問題化した事例。

●アーフォン水力発電所建設事業(ベトナム、非 ODA 案件)

事業概要 ベトナム・クアンナム省に建設された 210MW の水力発電用ダム。ブン川支流のアーフォン川のダムから取水し、アーフォン川とブン川の合流点の下流に建設する発電所まで導水・発電。2008 年完成。総事業費は 2 億 5000 万ドル。国際協力銀行が融資を検討していたが、その後見合わせた。

問題 貯水池により 900ha が水没し、約 1,600 人の少数民族が移転をさせられた。用意された移転地は、急斜面を無理やり造成したもので過酷で居住に適さず、農地は生産性が低かった。困窮した住民の状況はベトナム国内でも何度も報道され、社会問題化した。

提案との関連性 もともと居住に適した土地が少ない場所における移転を伴う事業は、失敗するリスクが高いことを示す事例。

8. 保護地域指定を撤回して実施する事業

理由: 保護価値の高い生態系に重大な影響を及ぼす恐れがあるため。

事例:

●パハン・スランゴール導水事業(マレーシア、ODA 案件)

事業概要 スランゴール州及びクアラルンプール特別州における安定的な水供給を目的に、パハン州ケラウ川にダムを建設し、パイプライン(8km)と導水トンネル(45km)で導水するもの。総事業費約 1171 億円のうち、JBIC(現JICA)が820億4000万円を限度とする借款契約を調印(2005年3月)。また、OECFが10億9300万円のエンジニアリング・サービス借款契約を締結した(1999年)ほか、事業の妥当性の確認、事業スコープ等の検討等を行う案件形成促進調査(SAPROF)も実施(1999年)。

問題 貯水池によりラクム森林保護指定地域(1517ha、同地域全体の 6%)が水没するため、パハン州政府は 1517ha の保護地域指定を解除し、新たに 1517ha を保護地域として指定す

⁵ 久保康之「(6)ジェネベラン川流域開発とビリビリ・ダム: その現状と問題」(「ビリビリ・ダムから日本の ODA を考える現場からの声を聞く」2005 年 9 月 27 日、上智大学アジア文化研究所主催シンポジウム講演資料)

⁶ Indonesia Alternative Information No.97 Oct, 2007. インドネシア民主化支援ネットワーク

ることになっている。同地域には、ガウル・インドヤギウ、スマトラカモシカ、マレーバク、ウンピョウ等国際自然保護連合(IUCN)のレッドリストに記載されているような希少な生物が生息している。

● ナムルック水力発電事業(ラオス、ODA 案件)

事業概要 ビエンチャン県のプーカオクワイ(PKK)国立生物多様性保護区内に建設された60MWの水力発電ダム。1999年完成、2000年から操業。ADBとJBICの協調融資事業として実施され、総事業費1億770万ドルのうち、5200万ドルがADBからの借款、39億200万円(当時のレートで約3369万ドル)が円借款で賄われた。

問題 PKK国立公園は、トラ、ゾウ、テナガザルなどの希少な野生動物や、多様な魚類が生息し、ラオスの最も重要な自然保護区のひとつ。貯水池はこのPKK国立公園の中央に作られ、12.8平方kmが水没した。また、事業実施に伴って国立公園内で大規模な森林伐採が行われ、道路建設による土壌浸食が発生した。JBICは事後評価において環境影響への対策が有効だったとしている。しかし、協調融資を行ったADBは、事後評価報告書において、事業収入を当てることでPKK国立公園の管理と保護の体制を強化しようとした当初の目的が達成されていないことを認めている。

9. 環境影響が国境を超える可能性のある河川でのダム開発

理由: 環境影響を被る地域が国境を超える場合、事前の流域全体での調査、意見聴取が困難。影響国と被影響国間の国家間の問題となる怖れだけでなく、影響を受ける住民が影響国と被影響国双方から適切な補償などを受けられない可能性がある。

● メコン流域セサン川開発(ベトナム・カンボジア、ADB技術支援案件)

事業概要 ベトナム政府が、メコン河の大支流であり、同国およびカンボジアを貫流する国際河川セサン川において、セサン3ダム(260メガワット)建設を経済性および環境・社会配慮の点からもモデル事業として推進できるよう、1999年、アジア開発銀行(ADB)が99万8,000ドルの事業準備技術援助(PPTA)を供与した。PPTA実施の過程で下流域への影響が当初の予想を超えることが判明し、ADBはカンボジアを含むあらたな調査の実施を提案したが、2000年、ベトナム政府がセサン3ダムに関わる調査を独自に終える決定を下し、同ダムに対するADBの関与は終了した。

問題 1993年からベトナム政府がセサン川上流、カンボジアとの国境から70キロの地点にヤリ滝ダム(720メガワット)の建設を開始したが、同ダムの建設によってセサン川の水位の自然な変動が乱された。そのため、魚類をはじめとする水産資源が激減し、浸食によって河岸農園が喪失するなど、下流にあたるカンボジア東北部に居住する少数民族の生存が根底から脅かされた。また、水質の悪化によって皮膚疾患や腹痛などの症状を訴える住民も続出し、2000年3月にはヤリ滝ダムからの突然の放水によりカンボジア側で6名の村民が溺死した。カンボジア国内でも社会的な弱者である被害住民たちにとって、カンボジア政府よりもさらに政治的・経済的優位に立つベトナム政府に影響の緩和や被害の補償を訴えることは困難を極めた。住民の粘り強い働きかけによって事後EIAが実施されるなどの進展もあったが、今日に至るまで、住民の被害に対する補償や生計の回復が実現に至っていない。セサ

ン 3 ダムはヤリ滝ダムのほんの 20 キロ下流に計画され、上記のような国境を超える環境・社会問題がすでに顕在化していたにもかかわらず、ADB はセサン 3 ダム建設に融資を実施する前提で技術援助を供与した。

提案との関連性 被害住民にとっては、国境を越えて被害緩和や補償を訴えることは不可能であったことを示す事例。