

# 無責任援助 ODA 天国

14の2002年219

● 援助の目的が不明  
● 援助の効果が不明  
● 援助の責任が不明  
● 援助の透明性が不明  
● 援助の持続性が不明  
● 援助の公平性が不明  
● 援助の効率性が不明  
● 援助の効果が不明  
● 援助の責任が不明  
● 援助の透明性が不明  
● 援助の持続性が不明  
● 援助の公平性が不明  
● 援助の効率性が不明



アジア・インドネシア  
現地考察レポート

村井吉敬  
ODA調査研究会編著

「ASEANの昔の日本」

右手で援助、  
左手で投資の二刀流

**インドネシア**

- アタロ・インスタトリー技術移転計画 (無償一九八三年)
- 1 日本政府が出資するマネーゲームの損得勘定
- 国立航海技術訓練所拡充計画 (無償一九八四年)
- 2 中曽根元総理の手工産は37億円
- アリビシ総合産業開発建設計画 (無償一九八七年)
- 3 日本のハナエのシヨケトをたまたま寄付慶病院

**インドネシア**

- 北ロムボルラウマズボヤ国立協働公園建設 (無償一九八〇年)
- 4 住民を敵にまわしたプロジェクト
- タロンボ・ダム建設計画 (無償一九八五年)
- 5 協調融資の悲劇

**タイ**

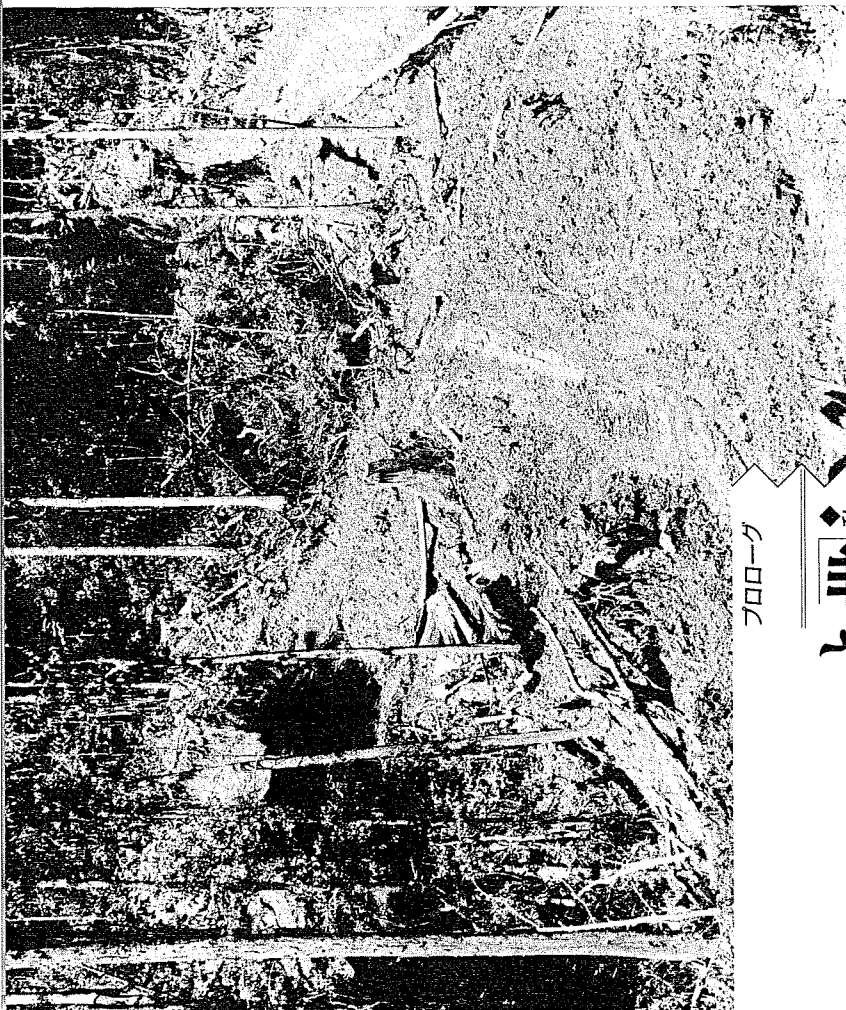
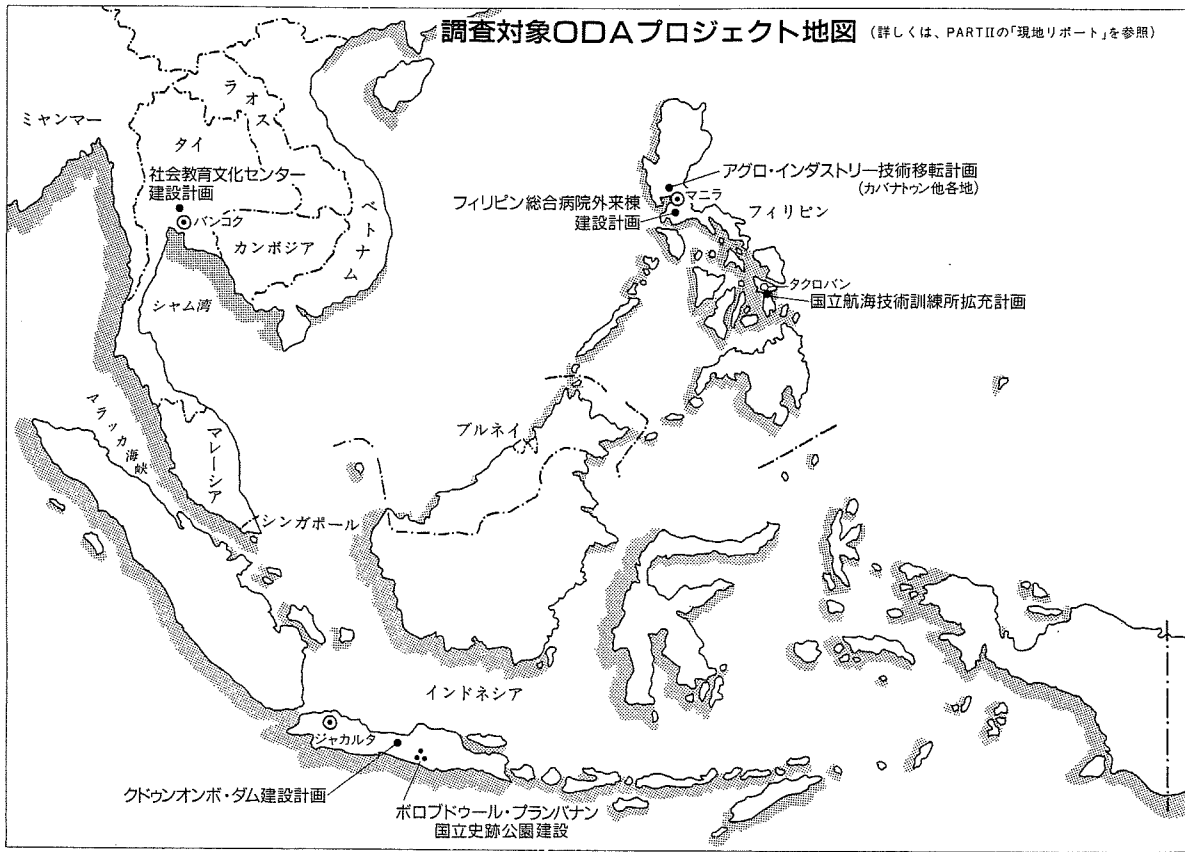
- 社会教育文化センター建設計画 (無償一九八四年)
- 6 文化援助とは名ばかりだった文化センター

援助はとう  
ちかくなか

3000億円の  
つぎを斬る!

定価 390円(本体) 379円

ISBN4-88063-707-6 C0031 P390E



ブローグ

◆ 私たちの力ネー

# 世界の援助大国 とわられて..

日本の巨額な援助は、第三世界の環境破壊にもつながっている。だが、ODAについては新聞の見出し程度しか知らないという国民の無関心さをいふことに、私たちの力ネの使われ方が密室的に決められている！ ODAは何のため、誰のために使われているのか—。

写真=各地で熱帯林の破壊が進んでいる。問題は、それがODAによってバックアップされていることだ(東マレーシア・サラワク地域)。

# 援助される側の民衆から、私たちが問われていること

## 市民の立場で ODA に迫る本

このブックレットは、日本の市民と、インドネシア、フィリピン、タイの市民との ODA (政府開発援助) に関する共同調査の結果の一部を紹介しようというものである。

ちなみに、カネを出す市民、受け取る第三世界の市民が、それぞれ市民という立場で ODA 問題に取り組んだ試みはこれまでほとんどなかったように思う。私たちは「グローバルプラン21世紀」(P21)の柱のひとつである調査運動に加わり、一九八八年五月に「ODA 調査研究会」というきまやかな研究会をつくった。海外からフィリピン、タイ、インドネシアの仲間も加わった。

メンバーは、会社勤めの人間、研究者、援助の現場で働く者、学生とさまざま、三〇数人が加わった。いちばん苦労したのは、

やはり情報の少なさであつた。普通の市民が、役所の正面玄関からアタックして得られる情報は限られている。時には裏交際を使わざるを得ないこともあつた。情報公開されていないのだから仕方あるまい。

フィリピン、インドネシア、タイのメンバーには、現地で得られにくい情報をこちらから提供して、その上で、独自にいくつかのプロジェクトを選択してもらい、調査にあたってもらつた。

このブックレットの内容はしたがって「P21・ODA 調査研究会」による調査の、ひとまずの成果である。特に P A R T II の現場レポートの一部は、フィリピン、インドネシア、タイのメンバーの、八九年八月に東京で開催された「P21・ODA ワークショップ」での報告に基づいたホットな情報である。

援助は、それを受ける側の住民にとって何なのかという視点なしには、ほとんど何も語

れない。  
額の急増に追いつかないシステム

日本の ODA はだしかに巨額になつた。さらに大きなものにしてゆこうと政府は考へている。現在、政府は ODA の第四次中期目標を掲げ、一九八八年から九二年までの五年間に五〇億ドル以上の ODA を拠出しようとしている。

「軍事費が増えるより、援助が増えるのほうがいい」と一般的にいわれるが、現行の日本の ODA には、単純に増額に賛成できない多くの問題点がある。

つぎの P A R T I でそれらの問題点が明らかにされるが、たとえば、プロジェクト(援助案件)自体を日本の企業(商社や開発コンサルタント会社)が見つけたし相手国政府を巻き込んで日本政府に要請を出させるとが、

密室的に決められるために政治家や高級官僚の恣意的関与があるとか、ムツづかひが多いとか、行政スタッフ、専門家が足りないとか、ともかく額の急増にシステムが追いついていない。

しかし、政府はこの事態をあまり深刻には受けとめてはいないらしい。

「だしかに現行の ODA 執行体制にはいくつかの問題点がある。しかし、多額の援助を望む方が無理。援助に水漏れはつきもの。一〇〇ある案件のうち九〇はうまくいっている。あとの七、八件も手当てしている。本当に問題のあるのは二三つだろう。マスコミはこの二三だけをつつきまわして報道するから国民に誤解を与えている」

大体はうまくいっていると自賛している。

総務庁行政監察局は、八八、八九年に、無償分と有償分の監察結果を発表している。それはそれで意味のあることであろうが、さらには、現行の縄張り行政を改革し、ODA 基本法を制定し、国会で各案件について事前にしっかりと議論できるようにし、情報を市民

に公開すること、これはなすべく最低限のことであろう。

しかし、それだけで十分といえるのだろうか。もつと根本的問題があるように思える。

それは、私たちは第三世界のびびりと、どのような関係をつくつていこうとしているのかをまず問ふことではないだろうか。とりわけ第三世界の普通のびびりの考えを聞くことではないだろうか。その上で「援助」とカッコつきで使わざるをえないまわめてアイアイな言葉も再定義すべきだろう。

## 先住民の訴え

日本人は世界最大のエビ多食民であり、その九割を輸入している。多くは第三世界からである。近年は、エビ養殖が東南アジア海岸部で盛んに行われている。日本に輸出して

●対マレーシア一九八五年度無償資金協力  
国立エビ種苗生産研究センター  
二一・九八億円

外貨を稼ぐということとエビ養殖業は活況を呈している。

このプロジェクトもエビ・チームをあてこんで、エビ養殖技術の移転をはかろうというものだろう。だが、その結果、何が起きるのかまでは考へていないようだ。

いま、熱帯原生林の危機が訴えられ、アメリカでは、アマゾンの熱帯林がなくなると「酸欠状態」になると、本気で心配している人がいる。しかし、東マレーシアのサバ、サラワク地域の熱帯林の破壊者の有力な一員は日本の企業であり、それを支えてきた ODA がある。

ODA でエビの種苗技術が確立され、種苗業者が生まれる。あるいは国が種苗を売る。養殖池がどんどん増える。それにつれてマングローブ林が伐採される。マングローブとは、熱帯、亜熱帯の河口周辺に発達する塩生植物をいう。「マングローブなくしてエビなし」といわれるマングローブ林を伐採して、養殖池を造成するとはなんなる皮肉か。

エビで外貨が稼げ、開発が進む。だから O

DAは開発に貢献する。これがマレーシア政府なり日本政府の考えるシナリオであろう。

だが、忘れ去られている人びとがいる。単に先進工業国の「酸欠」の問題ではない。マングローブ林に依拠して生活を営んできた沿岸漁民がいる。彼らのごく一部の者は、エビ養殖池の経営で財を成すかもしれないが、大半の漁民は生活の場を失う。薪がとれなくなり、漁場を失うのだ。汚染も進む。マングローブの沼地の生物も絶滅の危機にさらされる。

おなじことは山の中の熱帯林でも起きる。八九年の夏に日本各地で行われた国民啓発行事「ビープルス・プラン21世紀」に参加したマレーシア・サバ州の先住民ルシア・トバさん(ドゥスン族)とジェニー・ラムバンさん(カタサン族)、またアマゾン先住民のアートン・クレナキさん(ヤノマニ族)ら、世界各地の先住民たちは口々にこう訴えていた。

「日本やその他先進工業国の援助で道路がつくられ、発電所がつくられ、また港や工業団地がつくられる。そこに多国籍企業が入

ってくる。熱帯林がつつぎ伐採され、持ち運ばれる。狩猟、採取や移動畑農業を生活してきた先住民の生活の場は根こそぎ破壊されてしまう。川が汚染される、洪水と干ばつが替わり番に襲ってくる。生活できなくなり、町に出てその日暮らしの下層労働者になってしまう……」

豊かな生活をエンジョイしながら援助をする側は、この先住民たちの訴えをどう聞くのだろうか。

### 「日本の援助なんかいらない！」

- 一九七九年九月 フイリピン全土に戒厳令
- 同 一〇月 第二次円借款(商品借款二億三億円)
- 八二年八月 アキノ元上院議員暗殺される
- 同 二月 第二次円借款(四億五億円、うち三五億円商品借款)

ていわない。だがあれは国民のカネである。官僚が自分のポケットマネーをはたいていたのなら文句はいわない。

ましてや、多くのフィリピン民衆が、「そんな援助はやめろ」といつているさなかの援助である。誰の声を聞くべきなのか、もつと

真剣に考えるべきではないか。フィリピンだけのことではない。軍政が二年続いたタイ、一三年以上続いたミャンマー(旧ビルマ)、一七年続いた韓国、あるいは二年間にわたりスハルト開発政治が続くインドネシア——など、軍事政権・開発独裁政権

八五年二月 第三次円借款(四億五億円、うち三億二九億円商品借款)

八六年三月 フィリピン大統領選挙  
フィリピンの政治危機と、日本政府の円借款供与に相関関係あり、といいたくなるような援助動向である。日本の外務省は、「巨額で処理しただけ」といって張るだろう。だが、ここには明らかにマルコス政権への買入れが感じられる。その使い方において、かなり受け入れ国政府の自由裁量が大きく商品借款が異常に多いではないか！

これらの円借款供与に対して、フィリピンの民衆からは激しい反対の声があがっていた。特にアキノ元上院議員暗殺以降、フィリピン民衆は「はつきりとストップ・エイド」の声をあげてきた。中曽根首相(当時)も、安倍外相(当時)も、そのような声をまったく無視した。その善句がマルコス大統領(当時)のハワイ「逃亡」であり、巨額な公金横領の表面化であった。外務省は、過去の対フィリピン援助政策に非があつたなどと決し

## 援助は、政治でありビジネスであり、利権でもある

どうも納得がいかない！

最近、マスコミを通じて、これまで報道されることの少なかったODAに関する記事が増えてきた。一九八六年のマルコス疑惑、同年のJICA(国際協力事業団)汚職、近年のODA費の急増、そしてビジネス性が強いとのアメリカなど海外からの批判——これらのことが絡み合つてODAに対してのマスコミ、市民の関心が弾まったと思われる。

いまから一〇年ほど前の一九七〇年、日本のODAは一六五〇億円(四・五八億ドル)

にすぎなかった。七五年には三四一〇億円(一一・五億ドル)、八〇年には七四九〇億円(三三億ドル)と、この一〇年で五倍にもふくれあがつた。そしていまや一兆五〇〇〇億円を越え、「世界一の援助大国」にのし上がったのである。関心もたれて当然、むしろ嬉しい感覚さえある。

なぜ援助をするのだろうか。世界には「恵まれない、かわいそうな人が数億人もいる、それにひきかえ私たちは飽食の限り、申し訳ない。個人レベルで援助しようという人びとの動機は、このようなものかもしれない。

ところで、ODAは政府(国交)が行も

の国に、日本は巨額の援助をつぎこんでいる。援助によつて、軍政、開発独裁が維持されるという関係すら成り立っている側面もあるように思われる。

日本が「友人を持たぬ経済大国」といわれていることをもつと恥じるべきだろう。

のである。国家だって、個人が支えているというかもしれない。だが国家には国家の顔がある。国益と呼ばれるものもある。「恵まれない、かわいそうな国」を助けるのがODAなのだろうか。どうも事態はそれほど単純ではなさそうである。

「恵まれない国、貧しい国」を数字で定義することにどれほどの意味があるのかはともかく、国連の開発計画委員会は、一人あたりGDP、工業化比率、識字率などの数値から、「後進発展途上国(LIC)」を決めている。「最貧国」と呼ばれているところである。一九八八年末に四一の国が国連で承認されたLIC



東南スラワエンの小島アプトン、かつて王朝があった名残りはあるが、文字どおり辺境の地。この「小さな漁師たち」にことごとく、インドネシアへの巨額な援助はどう受けとめられているのだろうか……。

DCである。アフリカ六、アジア九、中南米一、大洋州四となっている。日本の援助が、貧しく困っている国に優先的になされているとしたら、一國間援助の多くはこれらの国に向けられてしかるべきなのかもしれない。しかしながら一九八七年の二國間援助のうちLDC（当時四一カ国）に対してなされた援助は総額の二・一％、贈与二・九％、借款一一・七％、九億五〇〇〇万ドルほどぞ

あった。アフリカには二七のLDCがあるが、この二七カ国への贈与は、一國間援助総額の五％に満たないのである。

日本の無償資金協力で、エジプトのカイロに「教育文化センター」という名の立派なおペラハウスが建設されたのは、最近のことである。エジプトが立派なおペラハウスを持つまいがどうでもいいのだが、六五億円の無償援助の対象にすべきプロジェクト

としてつづいて語っている（『讀真新聞』一九八九年八月三日付）。

「援助政策は国民の支持があつて初めて成功するが、そのためには援助の戦略、目的が明確でなくてはならない」

「七〇年代までは、アメリカの援助政策は共産主義の防波堤となる民主主義国を支援するという明白な戦略の下で、経済基盤整備に力を入れていた」

「今の日本の援助計画の目的がどうも明確でない。『国際社会で責任ある国として行動する』というのは、響きはいいが、とても戦略的なものとは言えない」

「善かれあしかれ、巨額の援助は相手国の問題への干渉となるものだ。だからこれから日本の政府と国民が、援助を通して、中南米やアフリカ、フィリピン、ミャンマーなどの政治紛争にかかわっていく覚悟があるかどうか、問題となるだろう。言い換へれば、日本は帝国の負担を負う覚悟があるかどうかだ」

非常に明確に、援助は外交、政治の戦略でなければならぬと述べられている。援助が

内政干渉にもなることを語っている。

しかし、日本政府は、国民に説得するには、戦略援助などというよりも、「人道主義、相互依存」という言葉の方がはるかに通りがいいと考えているようだ。

日本は実際の援助では、アジアの反共、反ソ、開発独裁国家を支援していることが明白である。それも主体的というより、アメリカ追従の反共（反ソ）戦略なのである。にもかかわらず、国民への説明は、「人道主義、民生の安定、福祉の向上」という当たり障りのない言葉を政府は使いたがる。

援助は政治である、戦略である、このことをはっきりさせて議論すべきではないか。問題はそれがどのような政治であり、戦略かということである。

**企業にとっては、取りつばぐれない商売**

援助をその実施現場で考えると、その担い手は私企業であることが圧倒的に多い。ダムでも港でも道路でも、あるいは技術研修でも

なのだろうか。この無償プロジェクトがなされた八四年から八六年の三年間に、飢えに苦しむエチオピアになされた無償資金協力が四三億円だった。緊急性の比較はいうまでもない。こうしたことを考えると、援助は人びとの貧困や飢えなどとは直接関係がないのではないかといふべきをきえない。

皮肉なことに、おなじ八四―八六年に、やはり日本の無償資金協力で豪華な「社会教育文化センター」がバンコクにつくられている。これも六四億円の巨費が投じられている。詳しくはPART II参照。

**「援助は政治戦略だ！」**

そもそも援助とは、国民のカネを使って何をすることなのか。

アメリカのエコノミスト、ジェフリー・ガードナー（証券銀行エリオット・グループ社長）は、かつて、キッシンジャー国務長官のスタッフとして米援助政策の見直し作業に参加したこともある人物だ。彼は新聞のインタビュ

営利を求め企業は実施者である。国の補助金で、土壌業者が橋やトンネルをつくる、これの国際版が援助とみることでもある。そして補助金交付を受ける地方自治体に匹敵するのが外国政府である。補助金での工事受注をめぐる、中央・地方の政治家、業者が利権を争う。官僚も時に顔を出す。このように考えれば、一兆数千億円の援助をめぐる、利権争い、受注競争がないと考え方がおかしい。企業にとって援助は、絶対に取りつばぐれない商売というわけだ。

ODAと日本企業の関わり方の深さをもう一歩踏み込んで説明しておこう。

援助予算のうち、一國間贈与は約三〇％（八九年度予算では四一・六一億円）、この部分が日本の企業が最も容易に受注できる部分である。というのは、贈与の部分は基本的に日本の業者のみが受注できるからである（タイド）。一九一國間援助でのこのようなこもつきは、国際世論から非難され、円借款でのこもつきは、現在かなり少なくなってきた。国際的人札が一般的になってきて、外国企業

も受注している。

しかし、部分アライメントとアライメントを合わせると、まだ一國間の円借款の三分の一を超える(二〇〇億円で)。部分アライメントの場合、日本の業者が受注しやすくなっている。日本の援助のうち、実際に日本の業者が何パーセントの受注をしているのかについてのデータは発表されていない。とモツキでないもの(一般アライメント)の五〇%、部分アライメントの七〇%を日本の業者がとっている——との推計もある。この推計が正しいとすると、一國間援助のうちの七五%は日本の業者が受注していることになる。

いや、日本の業者が受注することがすべて悪いといいたいのではない。援助とはいっても、そのカネは日本にかなり還流してくるということを知るべきなのだ。早い話が「援助木」している側面を見逃してはなるまい。

### あなたの一万二四〇〇円のゆくえ

皆さんの家庭が四大家族とする。この四

大家族は、年におよそ五万円の海外援助を負担していることになる。ODAの、一人あたり負担額は一万二四〇〇円が平均である(八九年度予算)。一人年平均一〇〇円食べるエビとちよとちよおなじくらの援助額。軍事費の三分の一の負担になる。「エツ、そんなに」と思う人、「そんなに少ない」と考え込む人、いろいろだろう。

この本では援助をODAに限って取り扱う。普通、援助といえば、ボランティア団体(NGO=非営利民間団体)の「発展途上国」への贈与をまず考えてしまおう。実は、このNGOの贈与額は、ODAの一〇〇分の一年に一人あたり一〇〇円ほどだ。スウェーデン人はこの一五倍くらいは出している。

皆さんが意識的に第三世界に出ている一〇〇円のゆくえを、出した人は大に關心を持つ。エチオピアのあの骨と皮だけのような子供たちほとんどに届いているのだろうか? 一〇〇円でも、鉛筆、タスでも、自費的に自分の出したものだと、關心をもつのが普通だ。

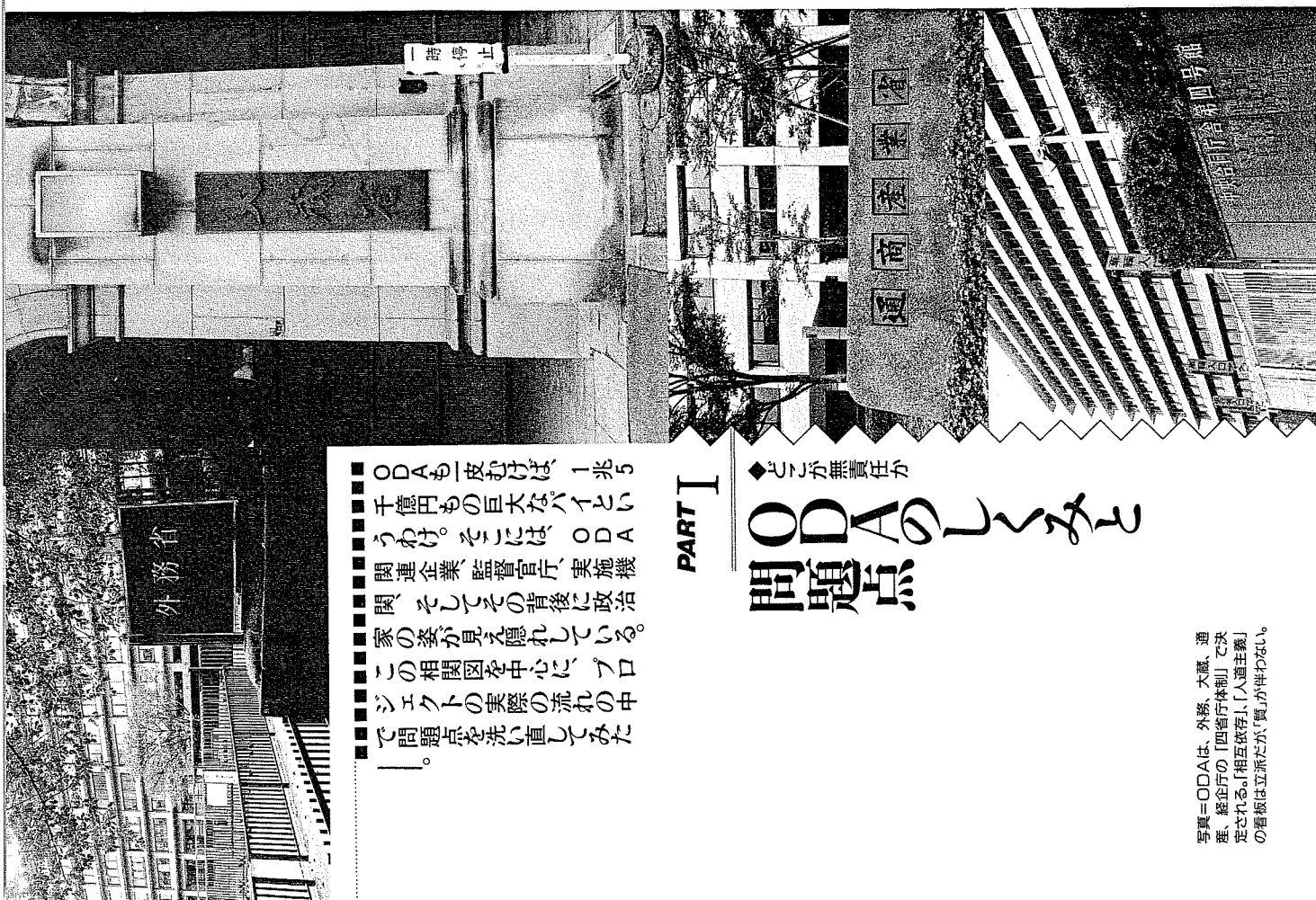
これに対して、ODAのゆくえに關心をもつ人は意外に少ない。

ODAは、八九年度事業予算で一兆五二五二億円になる。このカネは国民のカネだ。財源はさまざまあるが、大きくいうと税金(その他に郵便貯金、国民、厚生年金など)である。つまり、あなたのカネが援助に使われている。それも年に一万二四〇〇円も。

では、あなたはこのカネの使われ方に何か注文を出したことがあるだろうか。たとえばエチオピアに使えとか、ベトナムに使えとか、どこに使われ、どんな具合だったということを知りたいことはあるだろうか。

私たちの無關心をいいことに、残念ながらODAは、一部の官僚、政治家、私企業が密にその使方を決めている。相手国政府の要請、内政干渉、外交機密などという言葉で、この密室的決定に壁が作られてしまっている。

だが市民は声を大にして主張すべきではないか。それは私たちのカネだ、その使方を決めるのも自分たちだと。



外務省

ODAも皮むけば、一兆五千億もの巨大なパイというわけ。そこには、ODA関連企業、監督官庁、実施機関、そしてその背後に政治家の姿が見え隠れしている。この相関図を中心に、プロジェクトの実際の流れの中で問題点を洗い直してみた。

## PART I

# ◆どこが無責任か ODAのしくみと 問題点

写真=ODAは、外務、大蔵、通産、経産省の「四省庁体制」で決定される。「相互依存」、「人道主義」の看板は立派だが、「實」が伴わない。



一五年前の日本の国情からすれば夢のような話かもしれない。

被援助国だったのが世界一の援助国になった。ヤレヤレ、とうかれていると、今度は世界中から、日本は対外援助の「質」が劣っているぞと、問われているではないか……。環境を破壊している、住民の利益に結びついていない、東南アジアに偏りすぎている——といった検討課題が山積していることに、日本の対外援助の二つ目の特徴があるといえる。

### 一口にODAといっても……

ODAには、あとで説明するような大資金を調達して展開する大規模プロジェクトばかりではない。このような資金の使われ方もあるのだ。

かつて、紙おむつの国内消費が飛躍的に伸びた時期があった。紙おむつが急速に普及したのも技術開発があればこそ。つまり、優れた高分子の保水剤の開発があった。当然、紙おむつ業界の好景気は、同時に保水剤メーカ

ーが潤うことでもあった。

それが、近年、紙おむつの伸び悩みに伴い保水剤の消費もダウンし、保水剤メーカーは新市場の開拓にやっきになっていた。

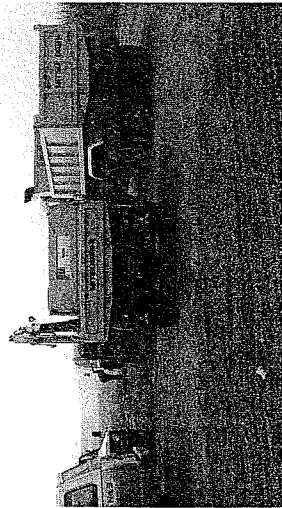
たまたま、保水剤を土中に混合すると土壌の保水力が増すことに目をつけた業界は、早速、この技術を乾燥地帯の緑化や農業に使用しないかと通産省に持ちかけた。日本の産業界の景気動向を第一義に考える通産省は、そうした使途に適した保水剤の新開発をODA事業として行うと決めた。

通産省管轄のODA研究開発協力費として予算化してみたものの、さすがに保水剤メーカーの委託事業とするわけにはいかない。通産省の下部機関の(社)日本沙漠協会へ委託することとなった。

ところが(社)日本沙漠協会というのは、実際には、研究者や技術者がいない。そのため、ODAの農業開発プロジェクトを数多く手がけている、コンサルティング会社の株式会社三和に再委託した。

一民間企業の研究開発を、別の民間企業が

日本からの援助現場では、このように建設機材すらも日本製が使用されることが多い。



日本国内から一歩も出ずに、日本企業に入るという結果になる。

一方、フィリピンには、国内景勢の数倍もする高価な病院が残るだけ……。

そういった性格を持つ無償援助でも、いくばくか相手国住民に役立つのなら、まだ救いもある。中には、相手国住民に害だけ

行う際にも、少額とはいえODAが使われている。

西側四カ国が加盟している経済協力開発機構(OECD)の下部機関「開発援助委員会(DACC=18カ国加盟によるODAの定義の項目に「加盟国政府ないし政府の実施機関により開発途上国に対して供与されるものであること」と明示されている。

ODAによる保水剤の研究開発の例は、実質的には日本政府も関与しないし、また研究開発段階で開発途上国に供与されるものでもないことはいまでもない。

こういう使われ方があるなんて納税者はいささか知らされていない。これはほんの小さな例にすぎないが、各官庁所轄ODAとして計上されている事業予算を、私たちはよくチェックしてみる必要がある。

### 無償援助ならよいか

日本のODAは、相手国に債務を負わせる円借款が多いのが特徴だと述べた。途上国の

をもたらし、それでいて日本企業が利益を得ているというケースがある。

たとえば、無償援助の一つの方式として食糧増産援助がある。これは農業生産力の乏しい国に、肥料、農業機械等農業生産に必要な資機材を援助しようというものである。この援助の大半が日本の商社、メーカーにより仕掛けられたものであり、相手国住民のニーズに適合しないケースが多い。

とりわけ、農薬の供与はムダであるだけでなく、危険が伴う。

農薬使用は、日本国内のように安全基準が定められている場合でも、その安全性については、議論のあるもの。それを基準の定められていない国で、環境に適合しないまま乱用されれば、どのような事態が生じるのか、まったく予測不可能である。意図的な乱用はななくとも、誤って使われたりする危険性も非常に高い。

昔から「タガほど高いものはない」といわれているが、無償援助などは、まさにそういえる。

累積債務が国際的に大問題となってきた現在、この日本のODAのあり方は評価が芳しくない。先進諸国からも、また債務に苦しんでいる途上国の多くからも、日本は無償援助の比率を増やすべしとの大合唱が起こっている。

それでは、果たしていまの日本のODAの中で、無償援助ならそれでよしといえるのだろうか。

たとえば、フィリピンに無償援助で病院を建てるとする。①まず、フィリピン政府が、東京銀行等の日本の都市銀行に口座を開設する。②その口座に、日本政府から必要金額が振り込まれる。③銀行口座を通じ、日本の建設会社や商社に建設費や資機材調達費が支払われる。

無償援助の場合は、いわゆる「トモつき」(これをタイトー記号という)である。一部の資機材調達をのぞき、日本企業のみが請け負うという原則があるため、その病院建設で生じた利益はすべて日本に落ちる。

つまり、フィリピンに対する援助資金が、



援助の実態が外から見えてこない

一九八八年の一年間に決まった発展途上国への資金援助案件数は、一〇〇〇件近くに達する。有償・無償・技術援助合わせて。

どの国のどんなプロジェクトにいくらカネをだすか、つまり、ODA供与の決定は、俗に「四省庁体制」といわれている。外務省、大蔵省、経済企画庁、それに通産省の四省庁による協議決定が必要となっている。

そのため、援助要請があつても、供与決定に時間がかかりすぎ、タイムリーな援助とならないこともしばしばである。

さらに、ODAの管理・監督を複雑にしているのは、これら四省庁を含め一六もの省庁にODAが予算化されていることだ。行革路線で各省庁とも緊縮財政を余儀なくされている中、GNP比何パーセントとが、軍事費とともに聖域化され、おまけに世論操作しやすいODAは、予算確保の草刈り場となっている。

援助に関わる日本の官僚や業者の人びとが話しているとはしばしば「援助をしてやっているのに……この人たちは感謝してくれない」といったニエアンスの発言を聞く。「してやっている」という思い上がった発想は第三世界の人びとにとっては、とうてい受け入れ難い精神である。第三世界の意識ある人びとは奪われたものを少しでも取り戻すのが「援助」であると考えている。

一方、援助を受取る側にも、自立への努力を怠つて、巨額の援助をあてにする、いわゆる「援助依存症」を生み出すことがしばしば

表1 日本のODAの受取国における比重 (1986年)

	ODA 占める日本の 政府歳出に 占める日本の 二国間ODAに	ODA 占める日本の 二国間ODAに	占める 日本の ODAに	順位 日本の ODA
インドネシア	0.7	22.6	4.2	160.8
フィリピン	3.3	66.6	6.8	260.8
タイ	8.3	49.4	11.4	438.0
インドネシア	0.7	75.2	12.9	497.0
フィリピン	3.6	79.3	6.3	244.1
タイ	0.4	21.5	1.0	37.8
インドネシア	不明	54.8	0.0	0.3
フィリピン	不明	88.6	0.1	2.2
タイ	不明	27.1	0.3	5.5
インドネシア	22.9	79.3	6.3	244.1

実際のODAの運用は、産業界との結びつきが弱い外務省よりも、結びつきが強い通産省、農水、建設、運輸などの影響下に置かれている。

とりわけ、日本株式会社の水先案内を務める通産省には、ODAに関連する下部機関も多い。同省の高級官僚の中には「税金で賄われているODAを、日本の産業界が利用することのどこに問題があるのか」と発言する者が少なからずいる。

「結局は、日本の企業を潤すために援助するのだ」

と被援助国から厳しく非難されるはずである。

いま一つ問題なのは、ODAの使用状況を監督する機関が存在しないことだ。つまり、事実上、ODA使用が野放しにされているわけだ。

省庁間で行われているODAの監督には、外務省と総務省とが行うものがあるが、本来、税金の利用状況を監督する立場の会計検査院が、被援助国の内政干渉につながるなどの理

ある。

表1を見ていただきたい。ミャンマーおよびバキスタンが日本から受取るODAは、同国が受取る二国間ODAの八〇%にも達している。中国が七五%、タイが六六%、フィリピンが五〇%……。ミャンマーにいたっては、政府の歳出に占める日本のODAが三%にも達している。

これらの数値は、受取り国の、ある一国(日本)への過剰依存ないし経済的従属の数値でもある。ミャンマーやフィリピンがその援助

しも、ますます従属の深みにはまっていることを見ることができる。

問題はODAだけではない。日本の民間企業による投資・貿易も、被援助国経済に大きな力を及ぼす。PART IIIでも述べるが、ODAは実は投資・貿易とセットにしてとらえる必要がある。日本の巨大な経済力を背景にしたODA「投資・貿易の二点セット」は確実に、第三世界の日本への経済的「依存」(従属)を生み出している。

中から、踏み込んだ検査を行っていない。外務省、総務庁の監査結果も、監査者が客観的に評価を下したものとほとんど異なっていない。

特に外務省の場合、評価のための調査団が外務省やJICAの職員かまたは外務省に好都合な学識経験者に限られている。

こうして出されたODAに対する評価は、「日本のODAによるプロジェクトのうち、九〇%は被援助国の発展に寄与しており、うまく機能していない一〇%のもののうちの九〇%は事態が好転するように対策を講じている最中である。したがって問題視されているプロジェクトというのは一〇件に一件というまれな例である」となると実態に目をこらしたことをいっている。こうしたところに数かずの疑念や黒い噂が生まれてくるわけだ。

アジア諸国の、首根つ子を推えるほどの巨額

援助はする側、される側双方にあまり好ましくない精神的病根を生み出す。

その巨大な経済を支える民間私企業にとって、ODAは数ある利潤創出機会の一つにすぎないのである。しかもリスクがないだけに、投資や貿易の「呼び水」となるような事業を大胆に実施できるのである。

# 日本企業が先兵役をつとめる

## 中核担う開発コンサルタント

ODAの中で重要な地位を占める開発コンサルタントという職種は、日本ではあまり知られていない。

知名度が低いには、それなりの理由がある。

日本では、公共事業を役所の直轄で行ってきたという歴史がある。したがって役所(お上)意識が根強い。絶対的なお役所とそれに追従しつつ利益はしっかり得ようとする事業実施者との間で、中立的立場を調整しようという業種(コンサルタント)が存在しにくかった。

それが、敗戦後の公共事業ラッシュで、事業の計画・調査・設計・施工監理を役所自らが行うことが不可能になり、欧米流の開発コンサルタントが生まれる素地となった(九四

ページの「主な開発コンサルティング企業」参照)。

しかし、その発生からしてもうかがえるように、発注者(役所)と受注者(企業)との利害を中立的な立場から調整するという、本来の開発コンサルタントの姿からはほど遠く、あくまでも役所の下請けという色彩の濃い業種となっている。

その開発コンサルタントおよびその企業体の開発コンサルティング企業が、なぜODAプロジェクトの中核を担うのだろうか。その理由としては、つぎの二つが考えられる。

第一は、前述のように国内事業の計画・調査・設計を開発コンサルタントに委託した日本(の)役所には、技術的な蓄積が乏しくなっており、ましてや途上国におけるノウハウなどまったく存在しない。開発コンサルタントに委託せざるをえないわけだ。

第二に、欧米の事業実施では、第三者とし

て、中立的な立場を貫く開発コンサルタントの存在が不可欠である。そのため、欧米流が主流となっている発展途上国での開発プロジェクトには、どうしても開発コンサルタントが必要であるという事情がある。

このように、開発コンサルタントが実際に演じてしまっている役割と、本来果たすべき役割とのギャップは大きい。ここにODAのかかえる大きな問題点の一つが見えてくるのである。

開発コンサルティング会社、商社、メーカー等の日本の企業の情報に基づいて発掘されるプロジェクトは、当然これら関連企業の利益追求のために進めざるをえない。

特に、開発コンサルティング会社以外、調査だけではまったく利益にはつながらないので、こそつてプロジェクト実施へ進めていこうとする。この問題点については、後述する。

## 補助金でもちつもたれつ

業界団体という日本特有の団体がある。この団体は、一つの産業界のヨコの連絡を密にし、タテの働きとして産業界の結束をもつて、有言等(政策提言)を行っていくという役割を担っている。

歴史も浅く、社会的地位も低い開発コンサルティング業界では、この業界団体が異様に多い。ほとんど知られていない業界地図について説明しておこう。

その代表例が(社)海外コンサルティング企業協会(ECFA)で、一九六四年という日本のODAの端緒期に、通産省主導で結成された。この業界団体は、開発コンサルタントの育成や海外におけるODAプロジェクトの発展形成を主な活動内容としている。ECFAへの補助金は表2のようになっている(以下、表2参照)。

歴史的に見ると、ECFAよりも古い業界団体として(社)国際建設技術協会(JCCA)

表2 政府からのプロジェクト発掘・形成関係補助金(各省庁ODA関係予算資料より)

交付省庁	補助金	団体名	金額(億円)	備考
通産省	海外農業開発事業調査補助金	(社)海外コンサルティング企業協会(ECFA)	2.12	ODA技術協力費として計上
農水省	国際漁業振興協力事業費補助金	(社)海外農業開発コンサルタント協会(ADCA)	0.73	ODA技術協力費として計上
農水省	国際漁業振興協力事業費補助金	(社)海外漁業協力財団(OFCF)	47.72	ODA技術協力費として計上
建設省	海外建設プロジェクト協力推進費の一部	(社)国際建設技術協会(IECA)	不明	不明
運輸省	海外技術協力振興事業費補助金	(社)海外運輸コンサルタント協会(JTCA)	0.19	ODA技術協力費として計上
郵政省	海外通信技術協力振興事業費補助金	海外通信・放送コンサルタント協会(JTEC)	0.35	ODA技術協力費として計上

がある。この団体は一九五六年に建設省主導で結成され、建設技術を通じての業界間の情報交換を主な活動としている。

この他に同じ建設省主導の(社)建設コンサルタント協会(JCCA)があり、主に国内の公共事業を受注する開発コンサルティング会社の情報交換を目的として一九六三年に設立された。

結成された年代順にその他の業界団体を見ていくと、一九七三年には運輸省主導により(社)海外運輸コンサルタント協会(JTCA)が結成されている。これは途上国での経済インフラ整備の重要性が叫ばれ、道路、橋梁、空港、港湾に対するODA供与が増加してきたことによる。

途上国における食糧の安定供給を自きたため、農業開発プロジェクトが急増してきたのに呼応するかのようにより一九七五年、農水省主導で(社)海外農業開発コンサルタント協会(ADCA)が結成されている。また、同省主導により、一九七八年には(社)海外林業コンサルタント協会が、一九七九年には(社)海外

水産コンサルタント協会が、それぞれ結成されている。

これらの外部団体には、主務官庁として結成を働きかけた官庁がそれぞれに強い影響力を保持している。わかりやすくいえば、監督官庁とその下部機関は補助金でもつてつながっているわけだ。

ODA予算を自官庁に振り分けるために業界団体を利用する。一方、業界にとっては自社に有利な形でのODA供与を期待する。そういった意味では、日本の官民共同での対外経済進出という図式の縮図を呈しているような、数多くの開発コンサルタント会社の業界団体である。

そして、その図式内には、業界団体と政界との癒着が見え隠れする……。

### 監督官庁にしつばを握られ

ODAに關する官僚のもう一つの業界団体利用法に、天下りポストの確保がある。

日本の産業界では、自産業に有利な行政指

導を得るために、上級職官俸(キャリア)を天下りとして受け入れるのが一般化している。その中でも特に、ODA等の公共事業を受注の対象としている開発コンサルティング業界では、天下りの受け入れが即受注拡大につながるとの考えが強い。

天下りが企業に入る際には「主生産プロジェクト」と称する付随プロジェクト受注をもたすだけでなく、官僚時代の部下が官庁ポストの要職にある場合などは、官庁の意思決定に有形無形の影響を及ぼすこととなる。そのため企業にとっては、天下り上級職官俸というパイプを通じての、受注のためのプロモートが容易になる。

一方、官僚にとっては逆の流れのパイプが通じるわけで、民間企業からの情報収集が容易になったり、将来の自らの天下り先模索の橋頭堡となったりするメリットがあるわけだ。

構図を描いてみると、官民持ちつ持たれつ

のシソーラ関係のようにも思えるが、この場合には関係の強弱は明白である。なぜならば、弱である。ODAの中核に位置するため、本来ならば途上国情報のシンクタンクであるべきだが、現実には、人材吸引力も弱く、情報蓄積のための人員を保持するのも困難である。

そのために、日本国内での公共事業と同じく、役所の下請け的色彩が濃く、ということについてはすでに述べたとおりである。

さて、開発コンサルタントがODAプロジェクトを計画・調査する際に、横やりを入れてくるのは何も関連官庁だけではない。日本の経済進出の主翼部を担う商社・メーカー・建設会社が、ODAプロジェクトには強い影響力を持っている。

開発プロジェクトを実施する際に、開発コンサルタントが受け取る金額は、プロジェクトに要する総経費の五〜一〇%とされている。残りの九〇〜九五%は必要資材を納入する商社・メーカーや、工事を受け持つ建設会社にわたる。当然、受注金額規模が大きい商社・メーカー・建設会社は、ODAプロジェクトの受注に躍起となる。

官側はあくまでも直接の発注者であり、民間はそこから受注させていただくという関係にあるからである。

そこで官庁から企業への天下りの押しつけや、情報提供の強要がなされたりする。もっとも、キャリアはその状態が日常化しているので感傷がマヒしており、強制しているという認識は薄いようである。

それらの中で最も悪質なものは政治が絡んでくる場合である。

以前から、キャリアの政界転出が多数見られるが、そのほとんどが自民党からの立候補である。立候補予定者は、党公認を得るためであるとか、参議院比例代表区の名簿順位を上げるためであるとかで、党員・党友の確保に各候補がしのぎを削る。そこで、容易に多くの党員・党友を獲得するために、自官の監督下にある業界団体や、自官の天下りを通じて、各企業から党員・党友を募ったりもする。

これも官僚側から見ると、決して強要はしていないとなるのだが、明白な強弱関係の中

で行われるだけに、企業側にとっては、無理に協力することになる。

数々の業界団体を通じて、あるいは天下りを通じて、その受注を左右されるコンサルタント企業。苦勞の末に受注できたとしても、計画・調査・設計の内容は関連官庁により監理される。

ODA実施の中核を担うのは開発コンサルタント企業だが、官庁の筆で泳がされている。「調査期間は短いし、本当に良いプロジェクトをプロファイできたと思っても、関係官庁の意向や縄張り争いで簡単に内容変更される」とは、ある開発コンサルタント会社のベテランの嘆きであるが、さもありなん、という気にもなってくるではないか……。

### 商社、建設会社、メーカーに牛耳られ

ここで、あらためて、プロファイプロジェクトの発端にあたる関係者をまとめておこう(二三ページの表も参照)。

開発コンサルタント会社の経営基盤は脆

ところが、ODAプロジェクトの計画・調査・設計・施工監理は、中立性の高い開発コンサルタントが行うこととなっており、商社・メーカー・建設会社は原則として参画できないしくみとなっている。

そこで、これら資本力、人材力に富む企業は、開発コンサルタントに対し影響力を保持するための特別な努力をする。つまり、情報提供である。

世界の隅々まで支店網を張りめぐらし、いかに貧しい地域からでも金を収奪しようとする世界に冠たる総合商社。この商社の情報収集力は、途上国の僻地にまで足を伸ばしている開発コンサルタントのそれをはるかに凌ぎ、それこそ世界全域をカバーしている。そしてこの現地事務所からの莫大な情報量をもって、とにかく自社利益のためだけのODAプロジェクトをプロモートしようとする。

もちろん、自ら公然と計画することは不可能であるから、計画立案の段階で巧妙に自社にとって好都合な情報のみを提供することによってプロジェクトが実施に至った際に、

容易に受注できる環境を固めていく。

資本力で商社・メーカー・建設会社に比べ、著しく劣る開発コンサルティング会社の中には、このような総合商社等からの情報に頼りきっているところも少なくない。

一方、総合商社や建設会社にとっても、自らは制約を受けて計画に参画できないODAプロジェクトにあつて、その中枢に位置する開発コンサルティング企業と連携してプロジェクトを遂行するのは、実に好都合である。

そこで、両者の利害が相まってODAプロジェクトをプロモートしていくという図式が生まれてくるはずなのだが、現実にはあまりにも大きな資本力のギャップにより、開発コンサルティング会社は、単に商社・メーカー・建設会社のお先棒かつきをつとめているだけ、というケースが少なくない。

**これでいいのが、日本企業のリスクなき先行投資**

以上みてきたように、開発コンサルタントが中立的な立場で、ODAプロジェクト遂行

の中枢を担うという本来の姿は、形骸化してしまっている。ODAの先兵役であるはずだが、実際にはその役は他に譲っている。

つまり、ここにも、一般の日本の経済進出と同パターンがみられる。通産省、農水省等利権の強い省庁が核となつて操舵部となり、経済侵略の旗手、総合商社を核とした企業群が機動部となり、ODAプロジェクトが遂行されていく。だから、開発コンサルティングは、その両者の連絡役をしているにすぎない。

ここで、一般の経済進出とODAの差異を考えてみると、なんとについても資源に大きな違いがある。

通常、企業が経済活動を行う際には、相手側の経済状態により、多かれ少なかれ代金回収のリスクを伴うものである。相手が政権の安定しない途上国政府であるとか、紛争当事国である場合には、特にそのリスクが大きくなる。

ところが、日本のODA資金により行われるプロジェクトを受注した場合、代金回収の

リスクはまったくではないにしろ、著しく軽減する。

先のミャンマー(旧ビルマ)や中国における動乱の際にも見られたように、相手国政府がいかに国際的に非難されていようと、日本企業から、実施中のODA供与継続を求められると、日本政府は国際世論を無視してまでも、いとも簡単に供与継続を認める。たとえば、ミャンマーの場合、軍事政権であるソウ・マウン政府に対しても、八九年三月、これを承認し、援助も再開した。

こういう日本政府の手厚い庇護のもとに行われるODAプロジェクトは、日本企業にとってリスクなき先行投資と表現しても過言ではない。

つぎのPART IIで具体的に取りあげるが無償援助と称し、その実には日本の先端技術を押しつけ、日本製品を普及させていく。その有り様は、本来、日本と発展途上国の経済格差を解消する方向へと作用させるための援助を、まったく逆に向け舵取りしている。日本の対外援助は、日本経済をより一層活性化

させ、日本の経済進出を助長しているにすぎない。

**JICA—天下り天国**

日本のODAは、統轄官庁がなく、供与決定は、外務省、大蔵省、経企庁、通産省の四

省庁で行われ、その予算は一六省庁にも及んでいないことは先に述べた。

ODAに対する責任体系が不明確であるということは、逆に各省庁が自省庁の縄張りを確立するために躍起になるということである。具体的には、自省庁分の予算獲得と天下りポストの確保である。

ODAプロジェクトは四省庁体制で供与が協議されるが、それ以外に、専門技術等サポートするために、プロジェクトの内容に関連した省庁が加えられる。たとえば、空港プロジェクトなら運輸省、上水水道なら厚生省、職業訓練センターなら労働省といった具合にである。

各省庁は、この関連省庁としてODAプロジェクトに参画することに意欲を削る。そうした中で喜劇としかいえないような事態も生じる。

ある国での地下水開発プロジェクトで、最初に情報を得た省庁が農水省であったりすると、周辺に農業好適地がなくとも、農業開発プロジェクトとなってしまう。そのため、地

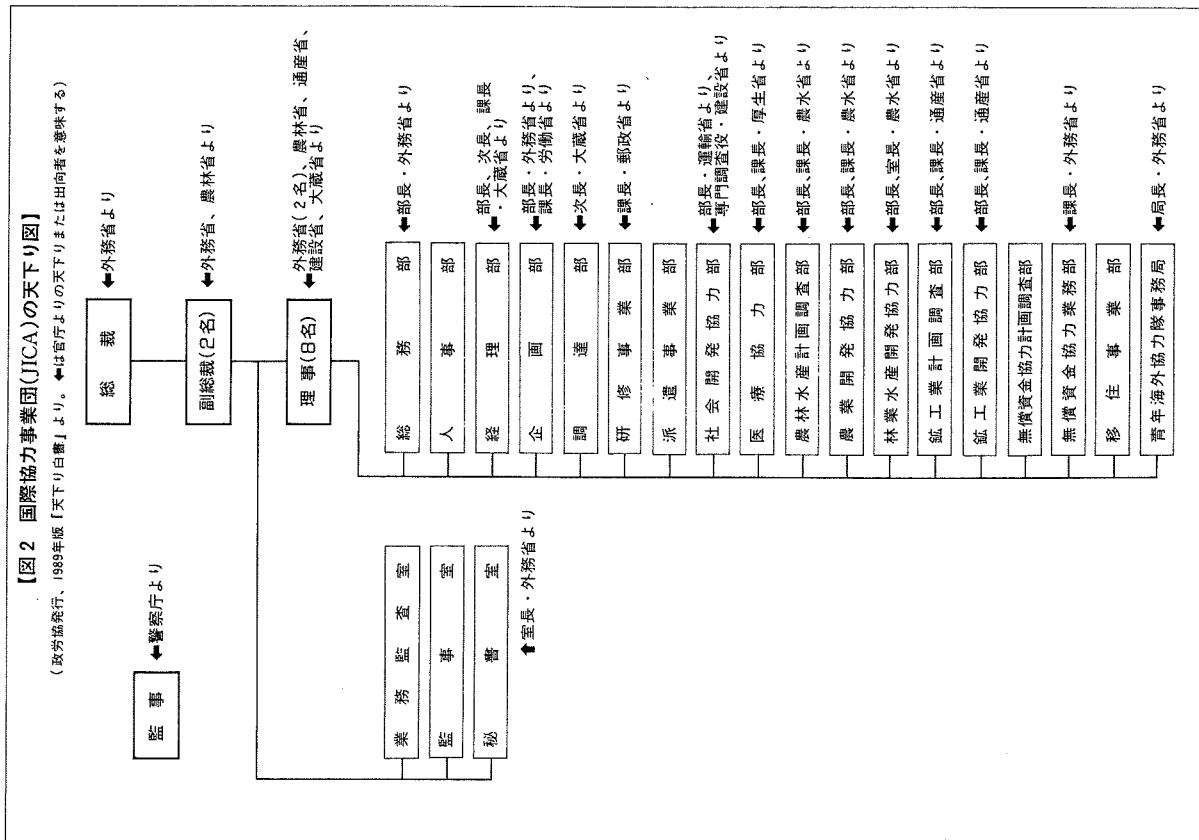
下水の利用用途のほとんどが上水道として使用されるとしても、ごくわずかの農地に灌漑水を供給して辻つまを合わせる。これなど、受益者とはまったく無関係なことであるが、現実にはこういうことが行われているのだから不思議なことである。

こうした省庁間のODAに対する縄張り争いを象徴的に表しているのが、ODAの実施機関である特殊法人、JICA(国際協力事業団)への天下り表態である。JICA統部である総裁・副総裁(二名)、理事(八名)の計一名のうち、外務省から四名、農水省から一名、通産、大蔵、建設の各省から一名ずつ、実に九名までが関連省庁よりの天下りで占められている。

その下の部長クラスにもその傾向は顕著である。農業関係のセクションの部長は農水省から、鉱業関係のセクションの部長は通産省から、医療関係のセクションの部長は厚生省からの天下りでそれぞれ占められている。その他の省庁からの天下り組も含めると、JICA一七部一局の部・局長のうち、実に十

表3 プロジェクト発掘にかかわっている人びと

民間	① 開発コンサルタント会社 ② 商社、メーカー、建設会社、等 ③ まれに民間非営利団体 (NGO)
政府	① 外務省、国際協力事業団 (JICA) ② 各省庁、外務団体 (開発コンサルタント協会) ③ 海外経済協力基金 (OECF) ④ 在外公館、JICA 専門家、青年海外協力隊 ⑤ 首相、閣僚、三役クラスの大物政治家、族議員



一部の部・局長が関連省庁よりの天下りで占められている。

参考までに、特殊法人JICAの天下り・出向ぶりを四ページに図にしておく。これは政府関係特殊法人労働組合協議会(通称、政務協)編「天下り白書 政府関係者における天下り官僚の実態 一九八九年版」に依拠している。

ともかくODAとはまったく無関係なところにある各省庁の縄張り争いで、ODAのあり方までが左右される。日本社会の縮図といってしまうはそれまでではあるが……。

**「お雇い外人」専門家の優雅な生活**

援助の現場にいるJICAの援助職員に、専門家と呼ばれる人たちがいる。ここに仮にM氏としておくが、かれのフィリピンでの生活をのぞいてみよう。

フィリピンへは一九八七年度には一七二名の専門家が派遣されている。専門家は、技術者であったり公務員であったり、あるいは

M氏のように元青年海外協力隊員だったりさまざまである。専門家は、公用旅券が与えられ、フィリピンでは外交官に準ずるビザを得る。しかし、外国人登録はしない。

フィリピンには、大使館の援助担当者七名、OECD職員四名、JICA職員が九名いる。他にもセクレタリーとしてフィリピン人の補助職員が何人かいることはいる。しかし、ひどい要員不足だ。たとえばアメリカと比べてみると、USAIDマニラ(アメリカ国際開発庁マニラ事務所)はアメリカ人二五名、現地スタッフ一八七名を誇る。援助額は日本よりはるかに少ないのに……。

さて、M氏(三〇代後半)のフィリピンでの生活振りであるが、これはなかなかたいしたもの。サラリーは諸手当でコミで月収約七二万円である。これは日本、フィリピンでは無税。住宅は、ビレッジと呼ばれる高級住宅があてがわれる。必ずといっていいほど用人を何人かおく。おまはいさん(名、ベドゥンター)一名、家庭運転手一名。この給与が各五〇〇―五〇〇ペソ(二ペソ=七円)程

度。

これで見ると、M氏の生活が現地の人からうらやましがられるはずだ。フィリピンでは大卒の初任給が二〇〇ペソ程度なのである。

しかも、日本人はとにかく群れ集ってゴルフをしたり、レストランでは声高に話したりするので反感を買いやすい。専門家夫人たちは月一回、ミセス会をマニラ市内で開催するとか。

しかし、お雇い外人・専門家の立場は微妙である。義務もないし比較的自由に仕事はできる反面、任期後の保証もない。

# これがODAプロジェクトのフローだ

## プロファイにまで、ODA資金をまわすとは

ODAプロジェクトは、プロファイという聞き慣れぬ過程から始まる。プロファイとはプロジェクト・ファイニングの略で、文字どおりプロジェクトを発掘することである。プロファイに関係するのは、いずれも日本企業、日本人である。

日本のODAを供与するためとはいえ、途上国の開発プロジェクトを日本人がファイニングするという発想からして、いかにも途上国を卑下した感がある。

プロファイとは一体どのように行われるのだろうか。

一般的には、開発コンサルタントが開発コンサルティング会社の業界団体から補助金を受けて、現地に関連情報収集に向かう。

業界団体を通じて各企業に交付されるこの

補助金は、ODAから抽出される。たとえば、通産省管轄のODA予算の中から、技術協力費として一九八八年度は、億円余が計上されている。これが開発コンサルティング会社の最大の業界団体である(社)海外コンサルティング企業協会(ECEA)を通じて、会員である開発コンサルティング会社にプロファイ補助金として交付される。

この際、プロファイ補助金総額(億円の多少は応)別問題としよう。ただ、企業の営業活動的な側面が強いプロファイに、ODAを交付することはいかがなものであろうか。

もちろん、形の上では、プロファイは、公益法人であるECEA等の業界団体が行ったことになっている。また、プロファイを行うプロジェクトの本格調査を、関与した開発コンサルティング会社が必ずしも受注するものとは限らない。しかし、実際には、プロファイを行った企業は、そのプロジェクトに関

しては、他企業に先駆け情報を得るわけで、以後そのプロジェクトに参画する際には、はるかに有利になることは否めない。

また、プロファイ報告書は現在非公開になっており、プロファイ補助金の詳細な使途や交付先の公開も認められていない現状から、プロファイにODAを交付することの是非が問われるべきである。

## 「事前調査団」こんな期間・陣容で何を調査するのか

日本のODAは「要請主義」に基づいているといわれる。要請主義とは、相手国政府からの要請があつて初めてODA供与を行う、ということ。日本政府が意図的に供与しているわけではないという意味がこもっている。

実際には、総会高社に代表される日本企業が、要請に必要な書類一式を整えて相手国政

に次の赴任地や中東省庁の動向はばかり目を向けてしまう。

そういう状況のため、プロジェクトに関する情報収集等では、そのプロジェクトにより業績を左右される企業にはとつてい及ばない。そこで、期間の限られた調査団は、プロジェクト関連情報を民間企業に頼り、頼られた企業は、プロジェクト遂行に有利な情報だけを提供するという関係が築かれてしまう。

その上さらに事前調査団が民間企業に頼らざるを得ない理由として、構成人員の問題がある。

調査団はJICA職員と関係省庁官僚として構成されるが、この関係省庁官僚というのが、ODAと何ら関係ないところから選ばれることが多い。それは、プロジェクトの内容に係る省庁からという基準のみで選ばれるため、水資源開発プロジェクトなら建設省から、灌漑プロジェクトなら農水省からという具合で、その人選は国内で公共事業を行ったものかと思ふほどである。

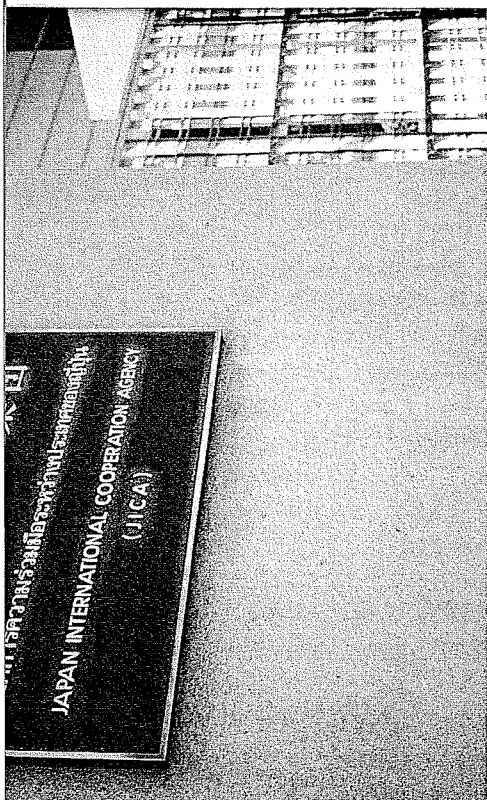
こういう構成人員の拙さが、いろいろのテ

府に出させるというケースが少なくない。だが、内外からのODA批判の矛先をかかわすために、日本政府は形骸化した要請主義を、金科玉条のごとく振りかざしている。

ODAプロジェクトは、公式にはその要請書が相手国政府から出状された時に始まる。日本の在外公館を通じて要請書が外務省に送られると、外務省は関係省庁と連絡協議の上で、JICAに事前調査団派遣の指示を行う。

事前調査団は通常、関係省庁官僚とJICA職員として、一〇日一週間程度の期間派遣される。調査内容は、主として要請書の確認であるため、この程度の調査団でも十分な場合もあるが、その場合でも調査期間が短いため、在外公館やJICA現地事務所のサポートが必要となってくる。

ところが、この在外公館やJICAの職員は質・量ともに不足している。特に日本の省庁の場合、一つのポストに就いている期間が通例一二年であり、それは在外公館も例外ではない。そこで、じつくりと厭をすえて赴任地を知るということは困難で、気もそぞろ



無償援助の実施機関JICA(国際協力事業団)の在外事務所は世界各地にあるが、援助担当職員不足は深刻だという(ベンゴス)。

# ●円借款のプロジェクト・サイクル●

この図は、いわゆる大規模プロジェクト(円借款)のフローチャートである。プロジェクトの流れは①発掘・形成 ②開発調査 ③詳細設計 ④実施段階のフェイズにわかれる。

相手国政府に實質的に関係の深い機関・組織がその近くに来るように並べ、カネの流れと手続きの動きが時間の経過の中でわかるように図示してみた。大きなプロジェクトはこの一サイクルに約一〇年を要する。このうち、一般市民がふつうに知り得るのは後半部分だけである。

カネの流れの大部分が企業に流れ込んでいることが容易に見えてくる。

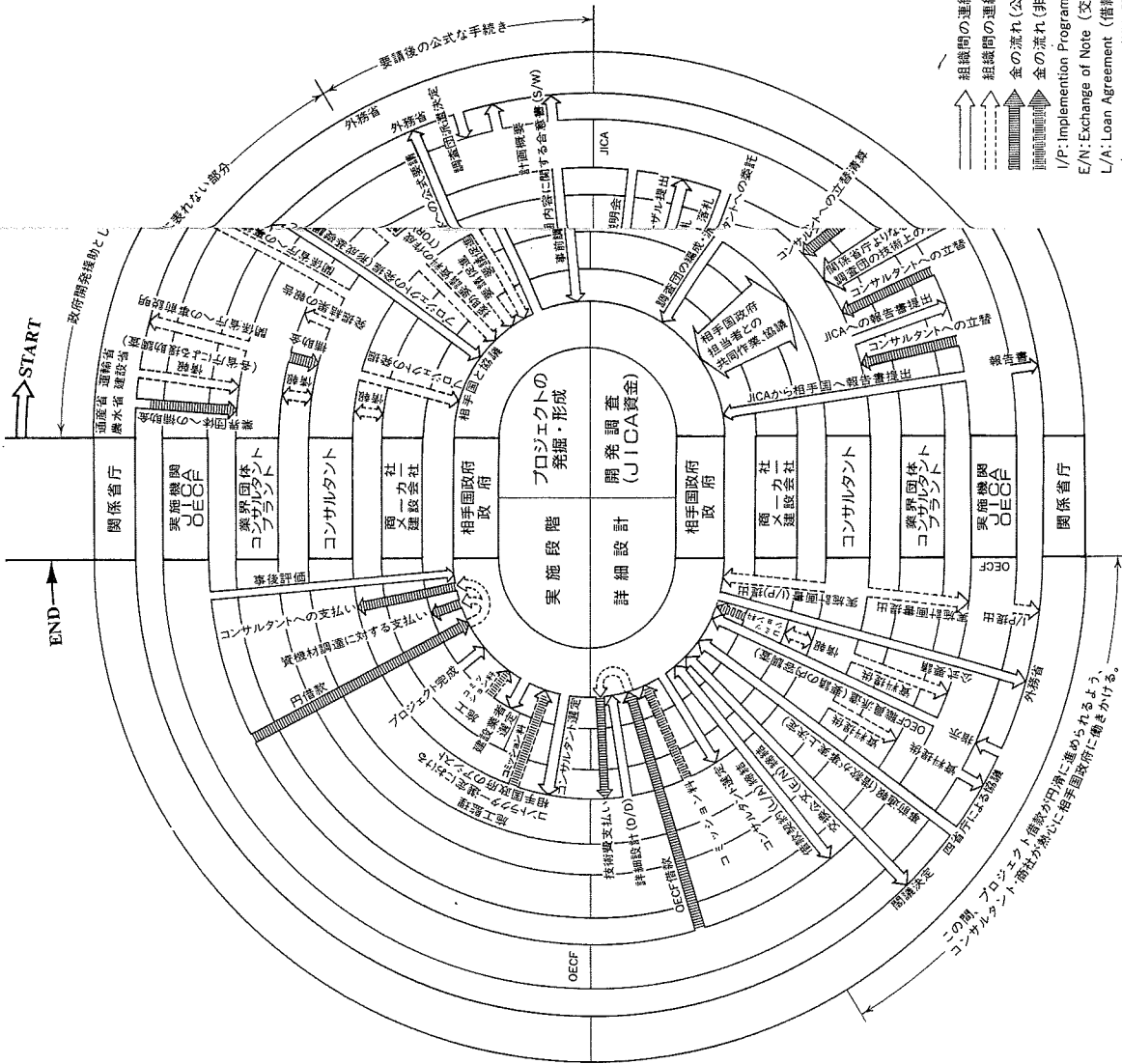
さらに相手国政府の要請という建前から、日本のコンサルタントや商社などが、時にはリベートを用いて相手国政府に働きかけ、日本政府・外務省に要請をださせるケースもあるらしい。その辺

も含めてカネ、ヒト、モノ、いずれもこの図でもわかるとうり、インフォーマルな部分、水面下の動きが多く、ガラス張りになっていないのが日本のODAの実態である。

円借款では、いまでもなく、貸付けを円建てで行う。借款条件は、金利・返済期間・据え置き期間などが、政府間の借款契約に定められるのが原則である。

要は円借款は貸付けてあるから、相手が累積債務国であつたりする場合、援助国はカントリーリスクを負うことになる。一方、最近の東南アジア各国の通貨の低落傾向もあつて、相手国は円高による債務の増大に苦しんでいる。

いずれにしても、円借款は、早急に全面的な見直しが迫られている。



メリットをもたらす。国際協力の最低条件である語学もおぼつかない場合などは、相手国政府との協議も円滑に行えなくなってしまう。そのため、そういった重要な部分にまで民間企業につけ込むべきを許さず、ただでさえ日本企業向けに形成されたプロジェクトを、より一層商業主義へと向かわせてしまう。

情報収集から相手国政府との仲介まで、日本の民間企業に頼ってしまう事前調査団。おまけに、現地滞在中に夜な夜な待ちわづけるのは日本企業による接待攻勢。日本から離れた人々の監視から逃れてついついエスカレート。本当にこんなことでODAプロジェクトの可否が決まるのかと、目を疑いたくなるようなありさまである。

「JICA調査団」とは名ばかりで、万事、企業におまかせ

事前調査の結果、プロジェクトを遂行することが決まると、つぎに本格調査団が送られる。これはJICA調査団と呼ばれ、相手国

側には、あたかもJICA自体が調査団を構成し派遣してきたかのような印象を与える。

それでは一体、誰がJICA調査団を構成しているのだろうか。それは、JICAから開発調査の委託を受けた民間人、つまり開発コンサルティング会社の開発コンサルタントたちである。

JICAが日本のODAの実施機関であるということから、ODAに関する事業はすべてJICAが行っているとの錯覚が内外に見られる。実際には、JICAが行っているODA事業は、膨大なODA事業の中の一部にすぎず、しかも、その中でのJICAの役割は、ODA事業遂行のための業務調整がほとんどである。

したがって、ODA事業への開発調査を行う際のJICAの役割は、開発調査団を構成する開発コンサルティング会社の選定と、その調査団の報告をチェックする作業監理委員会を組織する程度である。

この作業監理委員会は、企業委託の開発調査内容をチェックするために関係官庁の官僚

で構成される。内容をチェックする時期は、調査団より中間報告や最終報告書を受けた際である。それに加え、調査団が現地調査を行っている時に、委員のうち数名が現地を訪問し、調査団員を鼓舞することになっている。

企業まかせの開発調査を唯一、公的にチェックするのが作業監理委員会であるが、その人選は、たとえば水道プロジェクトならば厚生省が、発電プロジェクトならば通産省が、というように、どの地域でのプロジェクトかということよりも、その内容が日本のタテ割り行政のどの部分に適合しているか、といった判断基準により決められる。

チェックする側が専ら日本の国内事情により、ODA（すなわち国際協力）ということを含頭に置かずに決められる。実は、このことが、現地事情にはかたに逆している民間企業にとっては、やりやすいわけだ。もちろん官公発注者、民公発注者という、厳然たる立場の強弱は存在するが、この調査内容に関しては、官側が民側に太刀打ちできるものではない。

こうして、ODAプロジェクトの実施の可否を決める開発調査は、事実上開発コンサルティング会社に手に委ねられることとなる。開発コンサルティング会社が、その本来のあり方である、他産業に対しての中立性を保持しているならば、まだ問題も軽減されようが、歴史も浅く、経営基盤も脆弱な開発コンサルティング会社は、きわめて他産業の影響を受けやすい。ここに重大な問題があるわけだ。

将来のプロジェクト実施を睨んで、虎視眈眈と調査内容をうかがう総合商社をはじめとする日本企業群。日本の官僚方式を押しつけてくる作業監理委員。それらの狭間で揺れる開発コンサルティング会社の手により、ともかくも、年間二〇〇件以上にもなる開発調査が行われている。

環境配慮を著しく欠く「事前審査基準」

ODAプロジェクトの流れ（これをプロジェクト・サイクルという）をつづける。話は

プロジェクトのプロファイ、調査まで来た。さて、ODAプロジェクトが実施される時、その審査はどのように定められているのだろうか。

それは主として、そのプロジェクトの経済性によつてのみ判断される。つまり、そのプロジェクトが相手国の国家経済にどのように貢献するのか（経済評価という）、あるいは、そのプロジェクトを行う際の資金繰りはどうなるのか（財務評価という）——これが日本のODAプロジェクト実施を決定する際の絶対的な評価基準となっている。

この経済評価や財務評価は、プロジェクトに要した経費（支出）がどのくらいか、プロジェクトがもたらした便益（収入）がどのくらいになるかという、専らプロジェクトの金額に換算できる収支動向のみで行われる。

そのために、金額に換算しにくい要因、たとえば環境に与える影響などは考慮されにくい。あるいはまた、こういうこともある。農業開発や電力供給などは生産の増加をもたらすために、明確な数値としての経済効果が算

出できるが、教育や医療、衛生などの場合には、直接生産増に結びつかないため、プロジェクトの経済性という見地からは取り上げられにくくなりがちである。

逆に、あまりにも経済性を偏重しすぎると、教育が普及しすぎたがために、給与水準の高騰をもたらしてしまい、国家経済には逆効果であるとか、医療体制を充実させたがために、乳幼児死亡率を低下させ、人口増加を招いてしまい、国家経済を圧迫する結果となったなどという結論をもたらしかねない。

実際に途上国でより切実に求められているのは、教育制度や医療制度の充足という、その国の最貧層に対して効果のある援助である。ところが、日本のODAプロジェクトが、農業用水路の建設やダム・発電所、道路の建設などの経済インフラに偏りがちなのは、旧態然とした国家経済の見地からの評価基準に未だに頼っていることが大きい。

援助先進国といわれるカナダでは、環境配慮を経済評価より優先させる施策を打ち出している。同じくスカンジナビア諸国では、O



D Aは最貧国・地域の最貧層に対して供与されるべきものの方々が支配的である。OECDの開発援助委員会(DAC)ですら、加盟国のODA供与に際しての環境ガイドライン作成を求めている。

そのような状況下で、日本の大蔵省は、それまであまり経済性を重視しなかった無償資金協力に関しても、可否判断の材料とするために、経済・財務評価を行うようにとの要望を出している。

近年、国際的に環境問題に対する関心が高まっているを受けて、JICA、OECDに環境庁からの出向者一名よりなる環境セクションを設置した。同時にJICAでは、ODAプロジェクトのための環境配慮ガイドラインを作成した。ところが、そのガイドラインは、どこを見ても、環境上の理由からプロジェクトを停止、無期延期するような項目が含まれていない。国内の環境アセスメントすら満足に行われないために、仕方ないともいえるが、自然環境がより脆弱な熱帯地方に位置することが多い途上国で、日本式のプロシ

ェクトを行おうとしているだけに、お寒い限りである。

### JICAが無償を、OECDが有償を

開発調査でゴトサインが出されたODAプロジェクトは、つぎに実施段階へと移っていく。

実施方法としては、無償資金協力と有償資金協力とがある。相手国により異なるが、通常、事業予算規模が一〇億円程度のものが無償資金協力の対象となり、それ以上のものが有償資金協力の対象となる。

有償資金協力とは、被援助国が日本に対し返済の義務を負うもので、イギリスなどは、無償資金協力(贈与)以外はODAとすべきではない、途上国の累積債務を増すだけだと、批判の強いものである。

しかし、日本のODAでは、依然としてこの有償資金協力(田借款)が主流を占めている。一九八九年度のODA予算でも全予算額の五三%、八〇四五億円が計上されている。

この八〇四五億円の予算のうち、七五二〇億円を、もう一つの日本の代表的なODA執行機関であるOECDが受け持っている。

JICAほどポピュラーではないOECDだが、取り扱い金額だけ見ると、ODA予算総額の約半分を占めており、ODAを考える上ではJICAとならんで最も重要な実施機関である。

それはとまでの多額のODAを扱うにもかかわらず、OECDの職員数は全員で二六〇人余にすぎない。業務内容が異なるために単純比較はできないが、JICAの職員総数が約九〇〇人であることと比べてみても、その極端な人員薄には驚かざるを得ない。

予算総額が約七五〇億円と職員数が約一六〇人ということは、単純計算で職員一人あたりの取扱高平均が約三〇億円となる。

もちろん、有償資金協力の場合は、プロジェクト一件あたりに対する融資額が数十億円から一〇〇億円以上と大規模なため、一人あたりの取り扱い件数は限られているが、日本と経済規模が大きく異なる国々に、巨額の

資金を貸し付けるのに、果たしてこの程度の人員で責任が持てるのであろうか。

### 田借款二が問題

この点について、プロジェクト実施における流れに即してながめてみよう。

プロジェクト実施が決定し、日本の有償資金協力が行われることになると、相手国政府

はまず、開発コンサルタントを選定する。これは、プロジェクトにおける技術面での支援を得るためとか、実施業者の入札を行うためとか、プロジェクト実施時に中立的な立場からの施工監理を行うためとか、さまざまな必要性からである。

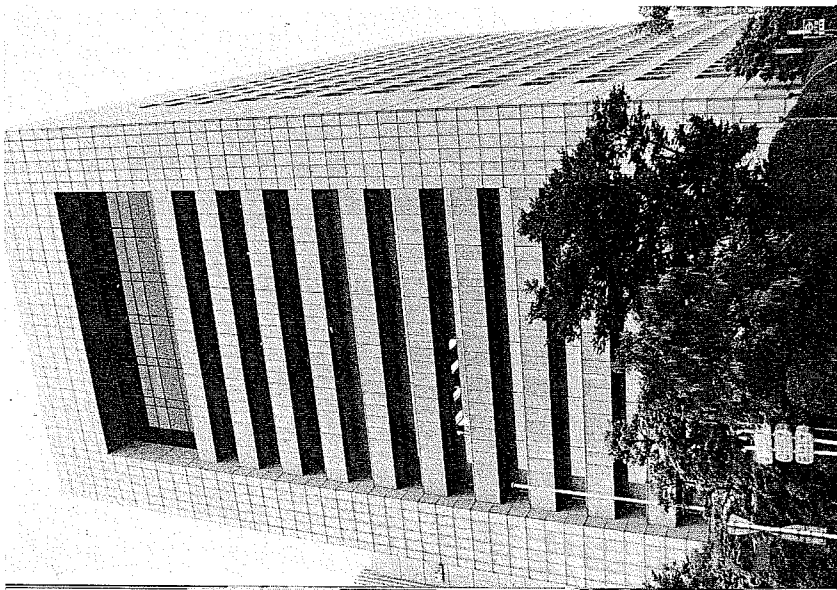
この開発コンサルタントの選定は、一般的には競争入札で行われる。当然、開発調査を行った開発コンサルティング会社が圧倒的に

有利で、それを裏づけるのが、そのプロジェクトに関するOECDの情報収集方法である。

一五〇人しか人員がいず、二三の海外事務所しか持たないOECDでは、プロジェクトに関する情報収集が非常に困難であろうことは、誰の目からも明らかだ。その上、日本の役所の閉鎖的な体質もあって、JICAとの連絡も限られている。

そうした立場上、OECDとしては、苦肉の策をとらざるを得ない。つまり、プロジェクトに関する情報を、そのプロジェクトの開発調査を行った開発コンサルティング会社に頼らざるを得ないわけだ。特に専門技術などに関する情報の場合には、一種の金融機関である。OECDには技術系の人材が払底しているため、より一層その傾向が強い。ODA実施体制の貧弱さを産業界が補い、結果として産業界も利益を受けるという図式がここにも浮かびあがってくる。

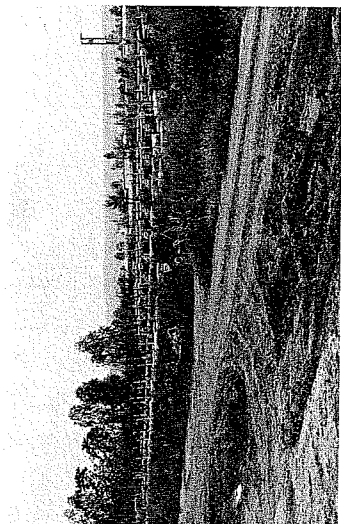
プロジェクトのフローを一通り眺めてきたわけだが、カネ、ヒト、モノと問題を発掘す



「マルコス疑惑」で一時期名前があがったが、依然ヴェールに包まれている? 田借款の実施機関OECD(海外経済協力基金)。

れはきりがいい、といってよい。中でも何よりも問題なのは、ODA実施が密室で決まっていることである。一般には、交換公文の締結まで知らされない。私たちは、政府に、強く情報公開を求めている。

### 終わったあとは知らん顔



プロジェクトが計画どおり進まず、オペレーターも不足しているため、日本から供与されたトラクタも放置されたまま。

被援助国からよく聞かせる日本のODAへの批判は、やりっぱなしの援助であるという点である。日本製の複雑な専門技術や高性能な製品を持ち込むのだが、終わってしまえばそれまでばかりに引きまけてしまう。

当初うまくいっていた技術でも、それを働かせる技術者が居なくなったり、うまく働いていた製品でも、故障が起きたりする。

まづき、着しない技術を持ち込んだり、その場で修理できない製品を押しつけたりすることの是非が本来、問われるべきである。それだけでなく、日本のODAの大半がそういった供与形態をとっているという現状に即してみると、このつぎのPART IIでふれるようなフロアアップなき体制といふことこそ早急に見直すべきである。

もう一つ、プロジェクト実施後に行われるべき事後評価のいい加減がある。事後評価とは、プロジェクトが予定通りに完了したかどうか、受託者に所期の目的に見あつた効果をもたらしめているか評価を行うことであり、常識的にはプロジェクト実施に携わらなかつ

た第三者が行うものとされている。

ところが、第三者の手により行われることがまれで、在外公館や省庁の官僚、あるいは省庁にとって好都合な識者により行われるのが常である。そうした調査に要する期間も非常に短い。ひどい場合には一、二日で、相手国政府高官の感想だけを聞いてまわるといふことも少なくない。

このようにして得られた評価結果は「日本と相手国との友好関係に寄与していると思われる」とか「立派な施設に思えた」とか「日本のPR効果、モニュメント効果は高い」とかいったおさなりのものである。あまりにも的はずれで開いた口がふさがらない例も多い。

もともと事後評価を行う意義は、プロジェクトで発生した問題を謙虚に反省し、以後のプロジェクトに生かそうというところにあるのだが、経済大国として援助してやるといふ傲った姿勢の日本政府は、そんなことにお構いなしである。私たちは、協力のあり方を原点から問い直さねばならない。



■ 援助、投資、貿易という三本の柱をもって、日本はASEANへ深く入り込んでいる。投資、援助いずれにしても資金の流れを大歓迎しているのは、一部支配層、エリート官僚、政商などはかりである。数多くの対ASEANへの問題案件のうち、6プロジェクトを選び現地レポート。

## PART II

# これが対ASEANの問題プロジェクトだ

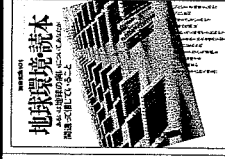
◆フィリピン、インドネシア、タイ現地レポート

写真=対比多国間援助機構(MAI)第1回援助企画会議(89.7月・東京)で、フィリピンへのPAP(俗にミニ・マール・シヤルラン)といい、4年間に11億ドルの援助へ日本も参加を表明した。



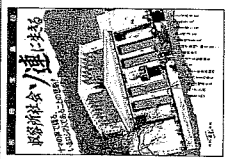
別冊宝島 81  
発売中  
定価1010円

**決定版 推進か？ 廃炉か？  
原発大論争！**  
電力会社の虎の巻「内部資料」原子力発電に関する疑問に答えるために、原発派と論者15人が繰りかえし  
●東京電力本社ビルは核廃物処分場をつくろう ●廃炉があるから電力は足りなくなるなど



別冊宝島 101  
発売中  
定価1010円

**地球環境読本**  
あるいは地球の病とらいて  
あなたが間違っているかもしれないこと  
「地球を守れ」の文句のなかに信じ込まされている常識を、第一線で活躍する調査官が、実情をまてに打ち破る。



別冊宝島 60  
発売中  
定価1010円

**ソ連に生きる**  
ソ連社会のさまざまな局面を通して、ソビエト社会体制のありさまの姿をロシア人自身が報告。



別冊宝島 54  
発売中  
定価1010円

**ジャパゆきさん物語**  
ジャパゆきさんめぐるさまざまの物語を、現地取材、インタビュー、手配、日記によって全開する。



別冊宝島 89  
発売中  
定価1010円

**軍部！**  
韓国に韓国を支配した強大な組織、その驚くべき真相を知る。  
軍事機密の第五共和国をまみ出した軍部内閣「一党制」とは、光州事件、不正献金問題などへんに包まれた韓国軍部の内幕を鮮明



別冊宝島 68  
発売中  
定価1010円

**新しい韓国を知る**  
躍進めざましい隣邦・韓国の政治と政策の動きをどう読み解くか？ 経済成長の奇跡の原動力は何か？ 第一線ジャーナリストが迫る。



別冊宝島 39  
発売中  
定価1010円

**朝鮮・韓国を知る本**  
隣国・朝鮮・韓国のナマの姿をさまざまな側面から立体取材。国家のサイズでなく、人間のサイズで隣国の素顔を紹介。



別冊宝島 82  
発売中  
定価1010円

**経済学入門**  
経済学の誕生と展開、その基礎理論をわかりやすく読みほぐすだけでなく、90年代に向けての経済学の展望を察する画期的な入門書。

書店にない場合は当社までお問い合わせ下さい。03-3234-4621。本誌はすべてA5サイズです。

**あとがき**

このブックレット「無責任援助（ODA）大國ニッポン」は、プロローグでもお断りしたように「PP21」をトランプス・プラン21世紀・ODA調査研究会の共同の仕事である。執筆者は、村井吉敬、神田浩史、藤林泰、佐竹庸子、大倉弥生があつた。執筆責任は右記の者が負うものの、事実上はODA調査研究会メンバー全員一年あまりの研究成果であると考えていただきたい。特にPART IIの現場レポートの一部は、フィリピン、インドネシア、タイのメンバーたちの調査に基づくものである。

ODA調査研究会は日本部会、フィリピン部会、インドネシア部会、タイ部会の四つの部会からなり、総勢230名を超える大所帯である。

ある。したがって、執筆者以外の方がたの、さまざまな貢献があつたことを書き添えて置きたい。また、立場上ここではお名前を記すことのできない多くの方から、さまざまな協力をお願いしている。併せて感謝したい。

それにしても、このODA調査にはまだまだ力量の不足、情報不足を痛感している。誤りもあると思う。内容に関してのご意見、情報等をお聞かせいただければ幸いである。

一九八九・一〇・二六 村井吉敬

●PP21・ODA調査研究会の連絡先  
〒一三三 東京都文京区本郷二四上二  
パークサイド山口五〇四  
Tel 〇二五六八四一八七五六

**執筆者・者・紹・介**

**村井吉敬** (むらいよしあき)

1943年生まれ、早大卒、現上智大学教授。PP21・ODA調査研究会コネクター。著書「スラヴの海辺から」「エビと日本人」など。「間い直そう援助を！市民リーグ（REAL）」会員。

**藤林 泰** (ふじばやしやすし)

1948年生まれ、早大卒、青年海外協力隊でフィリピン滞在、出版社勤務。PP21・ODA調査研究会フィリピン部会メンバー。

**神田浩史** (かんだひろし)

1961年生まれ、京大卒、援助関係民間会社勤務を経て現在長野県で研修農場を開設。PP21・ODA調査研究会日本部会メンバー。

**佐竹庸子** (さたけようこ)

1958年生まれ、青学大卒、情報公開を求むる市民運動に関わる。PP21・ODA調査研究会タイ部会のメンバー。

**大倉弥生** (おおくらよせい)

1960年生まれ、立教大卒、出版社勤務。PP21・ODA調査研究会タイ部会のメンバー。

**無責任援助 ODA 大國ニッポン**

1989年12月10日 発行  
1991年9月10日 第4刷  
編著者……村井吉敬+ODA調査研究会  
発行人……連見清一  
発行所……JICC(ジック)出版局  
〒102 東京都千代田区麹町5-5-5  
電話(営業部) (03) 3234-4621  
(編集部) (03) 3234-3682  
郵便振替 東京7-170829(株)ジック  
製版・印刷……静和堂竹内印刷株式会社  
ISBN 4-88063-707-6 Printed in Japan