

意見書

東京国際大学講師 鷺見 一夫

第1 専門、研究内容について

第2 本件プロジェクトにかかわった経緯

- 1 本件に関与した契機
- 2 1990年8月のコトパンジャン・ダム建設予定地の現地調査
 - (1) 現地調査に赴くに至った経緯
 - (2) コトパンジャン・ダム建設予定地の状況
 - (3) 日本政府およびOECE F (J B I C) の対応
- 3 1990年12月の第1次円借款契約締結
- 4 1991年5月のS K E P H I 事務局長来日
- 5 1991年9月に現地住民代表が来日するに至った経緯
 - (1) コト・トゥオ村の声明
 - (2) リアウ州ティガブラス・コト・カンパル郡8カ村声明書
 - (3) アニス氏とイエニー氏の来日
- 6 現地代表に対する日本政府およびOECE F (J B I C) の対応
- 7 帰国したアニス氏とイエニー氏の状況
- 8 アニス氏らのその後の状況
 - (1) 1992年のアニス氏との再開
 - (2) イエニー氏のその後の状況
 - (3) 浅野記者の国外追放
- 9 本件経緯が示す問題点
 - (1) インドネシア政府作成の『主要論点に関するコメント』
 - (2) 日本政府・OECE F 作成の報告書

第3 1990年当時の日本のODAをめぐる状況

- 1 インドのナルマダ・ダムに対する「援助」の停止
 - (1) 日本政府による追加融資の停止
 - (2) 世銀モース調査団の派遣
 - (3) モース報告書
 - (4) 世銀の対応
- 2 クドゥン・オンボ・ダム問題
 - (1) インドネシア内外に波紋を引き起こした非人道的貯水
 - (2) クドゥン・オンボ・ダム建設の経緯
 - (3) 不十分な事前調査
 - (4) 世銀融資の問題点
 - (5) 輸銀融資の問題点

第4 日本の「援助」の構造的な問題点

- 1 「援助」の受益者は誰か
- 2 歪められた「要請主義」の原則
- 3 社会的・環境的コストの軽視
- 4 透明性の欠如
- 5 多額の使途不明金

第5 ODAにおけるコンサルタントの役割

- 1 コンサルタントの業務と職業倫理
 - (1) コンサルタントの概念
 - (2) コンサルタントの職業倫理
 - (3) 日本におけるコンサルタント会社の設立の経緯
 - (4) 「賠償」と「援助」を食い物にしたコンサルタント会社
- 2 ODA産業とコンサルタント
 - (1) プロジェクト・フィクサーとしてのコンサルタント
 - (2) プロファイとコンサルタント企業
 - (3) 「開発の免罪符」としての環境影響評価
- 3 コトバンジャン・プロジェクトと東電設計
 - (1) 東電設計のインドネシアへの進出
 - (2) JICAと東電設計の癒着
 - (3) OECFと東電設計の癒着
 - (4) 東電設計のずさんな設計・施工監理業務
- 4 東電設計の「注意義務」違反
 - (1) F/S段階
 - (2) D/D段階
 - (3) 「プロジェクト監理」段階

第6 「援助」活動における社会的・環境的影響に関する規制

- 1 世界銀行
 - (1) 世銀ガイドラインの策定経緯
 - (2) 環境ガイドライン
 - (3) 非自発的移住ガイドライン
 - (4) 先住民ガイドライン
 - (5) 情報公開政策
- 2 OECD
 - (1) 環境アセスメント
 - (2) 非自発的移住ガイドライン

第7 日本における「援助」関連ガイドライン

- 1 「環境ガイドライン」の策定経緯
- 2 「環境ガイドライン」の内容

3 コトパンジャン・プロジェクトの問題点

- (1) 除去されなかった植生
- (2) 伝染病予防対策の不存在
- (3) スマトラ象の保護の失敗
- (4) 熱帯動植物の宝庫の消失
- (5) 「植生保全計画」と「緑化計画」の不存在
- (6) 軽視された堆砂問題
- (7) 無視された下流域への環境影響
- (8) 社会環境への配慮の不存在
- (9) 「環境ガイドライン」の不遵守と矯正措置の不在

第8 「開発援助」によるダム建設が住民と環境に与えた被害

1 「開発」モデルと「援助」モデルの歪み

2 強制的住民移転のケース

- (1) カプタイ・ダム(バングラデシュ)
- (2) ツクルイ・ダム(ブラジル)
- (3) チショイ・ダム(ガテマラ)
- (4) コトパンジャン・ダムの場合

3 「開発難民」を生み出したケース

- (1) アスワン・ハイ・ダム(エジプト)
- (2) アコソンボ・ダム(ガーナ)
- (3) タルベラ・ダム(パキスタン)
- (4) マハベリ計画(スリランカ)
- (5) コトパンジャン・ダムの場合

4 堆砂問題の深刻なケース

- (1) 三門峡ダム(中国)
- (2) クリカニ・ダム(ネパール)
- (3) コトパンジャン・ダムの場合

5 ダム下流域に深刻な環境影響が発生しているケース

- (1) アスワン・ハイ・ダム(エジプト)
- (2) アコソンボ・ダム(ガーナ)
- (3) コトパンジャン・ダムの場合

6 ダム・サイトに地質構造的な問題のあるケース

- (1) チショイ・ダム(ガテマラ)
- (2) タルベラ・ダム(パキスタン)
- (3) サマナラウェア・ダム(スリランカ)
- (4) コトパンジャン・ダムの場合

7 植生が除去されないままに貯水されたケース

- (1) バルビナ・ダム(ブラジル)

- (2) ツクルイ・ダム(ブラジル)
 - (3) コトパンジャン・ダムの場合
- 8 水関連疾病の発生率が増大したケース

- (1) アスワン・ダム(エジプト)
- (2) アコソンボ・ダム(ガーナ)
- (3) ツクルイ・ダム(ブラジル)
- (4) カリバ・ダム(ザンビア)
- (5) コトパンジャン・ダムの場合

第9 転換期のダム「開発援助」

- 1 アメリカにおける河川政策の転換
- 2 ハイドロ・マフィアの生き残り戦略
- 2 問われる日本のダム「開発援助」の在り方
 - (1) 日本のダム「開発援助」の特徴
 - (2) ナムチョン・ダム(タイ)
 - (3) アルンⅢ・ダム(ネパール)
 - (4) パク・ムン・ダム(タイ)
 - (5) コトパンジャン・ダムの場合
- 3 「ウォーカー・クリーク宣言」

第10 日本政府およびOECD(JBIC)が負担していた「注意義務」

- 1 人権配慮基準と異議申立制度
- 2 「注意義務」の内容とその違反
 - (1) 人権尊重義務とその違反
 - (2) 非自発的移住対象者への特別な配慮義務とその違反
 - (3) 先住民などの「慣習的権利」の尊重義務とその違反
- 3 「環境ガイドライン」上の配慮義務とその違反
- 4 日本政府およびJBICの弁解の問題点

〔付録〕ウォーカー・クリーク宣言

第1 専門、研究内容について

筆者は、国際環境法およびODA研究に携わってきた。具体的には、別紙履歴書および研究・教育業績書の通りである。

本件のコトパンジャン・プロジェクトには、1990年当時からかかわってきた。以下、筆者が本件プロジェクトに関与した経緯について説明するとともに、本件プロジェクトに関して、ODA研究の見地から、筆者の意見を述べる。

第2 本件プロジェクトにかかわった経緯

1 本件に関与した契機

筆者は、1988年に世銀/IMF年次総会(9月27~30日、ベルリン)に出席した¹。この総会に先立って、9月25日には、8万人もの人々が、世銀/IMFに抗議をして、ベルリン市内をデモ行進した。デモ参加者は、主にヨーロッパ各地から集まった人々であったが、北アメリカ、南アメリカ、アジア、アフリカからの人々の姿も見られた。プラカードの内容はまちまちであったが、抗議の焦点は、世銀/IMFの融資が、開発途上国の債務累積問題の深刻化と低所得者層の一層の貧困化を招く原因となっていること、また熱帯林の破壊と先住民の生活基盤の破壊を招いていることに向けられていた。

このベルリンでの世銀/IMF総会の際には、それと並行して、世界中から集まった非政府団体(NGO)により三つの大きな会議が開催された。一つ目の会議は、9月22日から24日にかけて、ベルリン芸術アカデミーで開かれた「世銀に関する国際市民会議」(International Citizens Conference on World Bank)で、世界中からおおよそ150にもものぼるNGOの代表約500名が出席した。この会議での主題は、「環境と先住民」であった。

このテーマが示すように、会議では、世銀融資プロジェクトが熱帯林の破壊と先住民の生活基盤の破壊を招いていることが論議された。会議での論点の一つは、ブラジルにおける世銀融資と環境破壊の関係の問題であり、この点についてはインディオの代表により、これらの人々の被害状況が詳細に報告された。また、マレーシア、インド、スリランカ、タイ、スーダンなどからの参加者によっても、具体的な現地報告が行われた。特にインドのナルマダ(Narmada)問題については、人権侵害と環境破壊の状況が論議の的となった。こうした議論を踏まえて、会議最終日には、「ベルリン宣言」と「アマゾン決議」が表明された。

二つ目の会議は、9月23日と24日の両日にわたって、ベルリン工科大学において開かれた「国際カウンター・ कांग्रेस」(International Counter-Congress)であった。この会議は、世界の各種のNGOが共催する形で開いたもので、工科大学の五つの大講堂を使って、分科会形式で行われたが、各会場とも連日満員で、立見者が出るほどであった。会議での焦点は、債務累積問題で、特に世銀とIMFの融資政策が論議の対象となった。発言者からは、世銀とIMFの融資政策が、開発途上国の債務累積問題を深刻化させているとの声が相次いだ。そして、最終日の夜の全体会合では、「西ベルリン宣言」が採択された。

三つ目の会議は、9月26日から29日にかけて、ベルリン自由大学において、「IMFと世銀の政策に関する法廷」と銘打って開かれた「常設人民裁判所」(Permanent Peoples' Tribunal)であった。この法廷は、世界各地から指名された国際法学者、作家、宗教家、国会議員などで構成される13名の裁判官が、原告・被告・証人を尋問する形で進められた。そして、最終日には、IMFと世銀の罪状を明ら

かにした「判決」を言い渡すとともに、事態を改善するためにとられるべき「行動提案」が提示された。

前記の三つの会議のうちでも、とりわけ日本のODA批判の声が繰り返されたのは、一つ目の会議においてであった。その主な理由は、日本が、世銀との協調融資の形で、インドのサルダル・サロバル(Sardar Sarovar)ダム建設絡みで円借款を供与しており、こうした世銀と日本の融資が、現地住民、特にナルマダ川沿いに居住するアディバシ(adivasis) — 「森に住む人々」の意味 — と呼ばれる少数民族の生活基盤を破壊するとともに、インドでも希少な熱帯林などの自然環境を破壊するに至らしているというのであった。

筆者は、帰国後、直ちに海外経済協力基金(OECF)を訪れ、関連資料の提供を要求するとともに、人権・環境配慮措置を講ずるよう求めた。その際に応じたOECF環境担当官の徳田博保氏は、「サルダル・サロバル・ダムは、どこにあるのですか?」、「何が問題なのですか?」というような程度の問題意識であった。

その後、1989年に国際的な関心の的となったのが、インドネシアのクドゥン・オンボ(Kedung Ombo)ダム問題であった。クドゥン・オンボ・ダムは、中部ジャワのスラン(Serang)川において、灌漑と発電を主要目的として、世銀と日本輸出入銀行(以下、「輸銀」)の融資によって建設された。このダムは、1989年1月16日に完成した。ダム完成と同時に、インドネシア政府は、貯水を開始した。しかし、現地には、補償問題がこじれて、およそ1,500世帯、約7,000人の住民がとどまっていた。

水嵩が増すにつれ、住民たちは、数度にわたって家屋を高台に移し、抵抗を続けた。そして、公正な補償、代替地の提供、生活支援などを求めて、請願、訴訟などを行った。しかし、インドネシア政府は、これらの住民要求に応じようとはしなかった。

それどころか、インドネシア政府は、ダム貯水池の周辺に軍隊を駐留させ、残存農民に精神的プレッシャーをかけ続けた。こうした圧力に屈して、一部の人々は、現地を去った。しかしながら、今日でも、かなりの人々が水辺にとどまって、抗議活動を続けている。

筆者らは、この問題について、世銀と輸銀に対して善処を要請した。この問題については、輸銀は、当初、「立ち退き問題がインドネシアの国内問題である」ことを理由に、輸銀には責任がないと言い張った。しかし、1991年5月になって、輸銀は、ようやく重い腰を上げ、特別ミッションを送って、立ち退き住民の代表および現地NGOとの直接対話を持つに至った。

これを受けて、5月22日には、「インドネシア森林保全ネットワーク」(SKEPHI, Jaringan Kerja Pelestarian Hutan Indonesia)の事務局長のヒラ・ジャムタニ(Hira Jhamtani)女史が来日した際に、筆者らは、輸銀との会合を持った。その席上で、ヒラ女史は、輸銀に対して、次のような三つの要求を提出した。①立ち退き対象住民による補償金額の増額要求を、輸銀が支援すること、②輸銀が、インドネシア政府を説得して、貯水池周辺に残留している農民のために、農業および漁業のための施設を提供し、また訓練を行うようにさせること、③輸銀がイニシアチブをとって、「国際連帯・人道基金」(International Solidarity and Humanity Fund)を設立し、クドゥン・オンボ・ダムの犠牲者を救済するためのプロジェクトを開始すること。

これらの要求事項のうち、①と②については、輸銀は、これをインドネシア政府に伝えることを約束した。しかし、「国際連帯・人道基金」の設立の構想については、輸銀としては、これを受け入れられないとの回答を行った。輸銀の説明によれば、「私たちは、融資機関でありますので、人道基金を募る調整役を演ずることはできません」というのであった。

こうして、輸銀は、何らのアフターケア措置も講じようとはしなかった。そのため、筆者らは、現地訪問後、1990年9月18日に、輸銀との話し合い会合を持った。その席上、輸銀の営業第1部長(当時)の木下俊彦氏は、「成田空港でも立ち退きをやったではありませんか。鷲見先生は、なぜ海外プロジェクトの立ち退きだけを問題にされるのですか」と発言した。

このような木下部長の発言に対しては、筆者は、次のように反論した。「あなた方は、そんな発想で海外援助に携わっておられるのですか。日本のダム建設の場合には、戦前はともかく、戦後は国家権力でもって住民を威嚇し、追い出しにかかるなどということは行ってはいないはずで。また、成田の例を出されましたが、農民との話し合いを十分に尽くさないうちに強行突破を凶ったことが、今日の混乱を招いているのではありませんか。成田で強制移転をやったから、海外援助でそれをやってなぜ悪いというのは、正当化の根拠になりません。むしろ成田の場合を教訓にして、海外援助では同様なことを繰り返さないというのが、海外援助に携わる人たちの心構えであるべきはずで。」

このような時期に表面化したのが、コトパンジャン・ダム建設へのOECDの融資問題であった。それ故、筆者にとっては、コトパンジャン・ダム建設融資の問題は、ナルマダ問題およびクドゥン・オンボ問題の延長線上にあったのであり、日本の「援助」によって人権侵害と環境破壊の問題が繰り返されるのを何としても食い止めたいと考えたのである。

2 1990年8月のコトパンジャン・ダム建設予定地の現地調査

(1) 現地調査に赴くに至った経緯

筆者は、コトパンジャン・ダム建設に関して、国際協力事業団(JICA)により、1982~1983年にフィジビリティ調査(F/S)が実施されたことは承知していた。しかし、この案件については、その後、円借款供与の動きが表面化しなかったため、特に強い関心を抱いていたというわけではなかった。

ところが、1990年になって、この案件が突然に表面化してきた。このダム建設へのOECD融資問題が日本で最初に報じられたのは、同年4月16日付の『日本経済新聞』においてであった。同紙では、ダム建設計画へのOECD融資の動きを報じるとともに、このダム建設により、住民移転問題と環境問題が発生する恐れがあると指摘し、特に「スマトラ象の生息地が、発電所建設で水没の危機にある」と伝えた²。

その後、同年6月12~13日にオランダのハーグにおいて開かれた対インドネシア援助国会議(IGGI, Inter-Governmental Group on Indonesia)において、日本政府は、コトパンジャン・ダムの建設資金総額2億5,000万ドルのうち60%を融資支援する旨が報道された³。

こうして、コトパンジャン・ダム建設へのOECD融資問題が、にわかに浮上してきた。このような慌ただしい動きには、何か異常さを感じざるを得なかった。そのため、筆者らは、同年8月に現地に出掛け、はたして「急増する電力需要」が実在するのかどうか、またこのダム建設への立ち退き対象住民の納得が得られているのかどうか、さらにスマトラ象などの野生生物への影響はどうか、などの点について視察調査とヒアリング調査を行った。

現地の案内役は、当時SKEPHIの一員として活動していたイエニー・ロサ・ダマヤンティ(Yeni Rosa Damayanti)女史が引き受けてくれた。また、この現地調査には、堂本暁子参議院議員(現千葉県知事)、弁護士の小島延夫氏、NHK記者の岸本尚子女史、横浜市立大学学生の山口陽子さんと星野文美さん、明治学院大学学生の小坂田薫さんの6名が同行した。

(2) コトパンジャン・ダム建設予定地の状況

現地では、マハット(Mahat)川に沿って国道が走り、カンパル・カナン(Kampar Kanan)川に沿って州道が走り、その間に村々が点在しており、日本であるならば、このような場所にダム建設を行うことは認められないであろうというのが第一印象であった。また、そのような地理的状況の下では、洪水防止という大義名分も成り立たないとの感を抱いた。さらに、農村電化のためであるならば、111メガワット — 最終的には114メガワット — もの大きな発電量は必要ではなく、何か大口需要でもあるのであろうかとの疑問を抱いた。

川沿いには森林の合間に田畑が広がり、またココナツ、バナナ、ランブータン、ドリアン、マンゴー、ジャック・フルーツなどの果樹も豊富に見られた。河川では、漁業も営まれ、水浴びする住民の姿も見受けられた。現地住民は、基本的に稲作(陸稲または水稲)を主体とした農業を営んでおり、食糧自給ができていた。また、現金収入は、ゴム、ガンビルなどを市場に売ることによって得られていた。

とりわけ印象深かったのは、現地住民は、漁業、舟運、水浴びなどで河川に大きく依存しており、まさに「川の民」(manusia sungai)の感があったことである。また、野生動植物の豊富さも印象的であった。特に野生猿の多さには驚いた。

しかし、住民ヒアリングは難航した。住民は、明らかにスハルト強権政治の陰に怯えており、名前さえも名乗ろうとしなかった。そのため、ダム建設問題について、住民からの率直な意見を聞くことができなかった。ただ一つ明らかであったのは、このダムが、日本の「援助」で建設されることについては、ほとんどの住民が知っていないということであった。

(3) 日本政府およびOECD(JBIC)の対応

前記の現地調査に基づいて、筆者らは、日本政府に対して、このプロジェクトへの融資を見合わせるようにとの申し入れを行った。その理由としては、①ダム建設により多数の住民が立ち退きを余儀なくされること、②水没地域にはスマトラ象などの希少動物が生息すること、③水位上昇によりムアラ・タクス仏教遺跡が影響を受けること、④ダム建設が日本の「援助」で実施されることについて、住民は知っていないこと、などの問題点を指摘した⁴。

これを受けて、OECDは、同年9月上旬に再調査ミッションを現地に派遣した。この調査団の派遣は、「異例のODA再調査」として報じられた⁵。

この再調査の結果については、筆者らは、これを公表するよう、OECDに対して申し入れた。しかし、OECDは、この再調査報告書の公表を拒否した。この時点でOECDが再調査報告書を公表していたならば、筆者らとの対話の道が開かれ、本件の問題点の是正の可能性が生じたものと思われる。しかしながら、OECDは、このような方途を自らに閉ざしてしまったのである。

3 1990年12月の第1次円借款契約締結

1990年6月には、日本政府は、サルダル・サロバル・ダム建設への追加融資を見合わせる事となった。この融資停止は、日本のODAの歴史の上で初めての出来事であった。

この融資停止はまた、国際的にも高く評価された。同年6月28日には、アメリカの九つの環境保護団体(環境防衛基金、地球の友、シエラ・クラブ、全国野生生物連合、熱帯雨林行動ネットワーク、国際河川ネットワーク、グリーンピース、世銀情報センター、天然資源防衛協議会)は、日本外務省の経済協力局有償資金協力課に対して、「持続的開発賞」(Sustainable Development Award)を授与した。外務省が外国の環境保護団体から表彰されたのは、かつてない出来事であった。

こうした状況の下で、コトパンジャン・ダム建設融資に関しても、日本政府は、従来にはなかった新たな融資条件を付した。つまり、日本政府は、1990年12月13日に、融資を約束するにあたって、インドネシア政府に対して、円借款の支出のための前提条件として、三つの条件が充足されるべきことを求めたのである。これが、いわゆる3条件問題である。

しかし、コトパンジャン・プロジェクトにこのような融資条件が付けられていることは、日本国民には知らされなかった。これが判明したのは、インドネシアの報道機関が、1991年初頭にこれを報じたためである。例えば、1991年1月発行の現地誌『ジェンタ』(Genta)では、次のように報じられた。

「恐らくは、クドゥン・オンボ・ダムの出来事、つまり現地社会の人々は、故郷を捨てるよりも、むしろ貯水池の周辺にとどまる方を選んだ出来事の記憶が残っているためと思われるのであるが、これを教訓として、OECFとしては、コトパンジャン・ダムにおいても、同様な出来事が繰り返されることを望まなかった。そのため、コトパンジャン水力発電プロジェクトの場合には、移転計画の実施に先立って、このダム貯水池によって水没させられる予定の村落社会の問題が、何よりもまず解決されていることを望んだ。」⁶

それでは、3条件の内容は、どのようなものであったのか？ この点については、現地誌『プロスペク』(Prospek)(1991年3月30日号)では、次のように報じられた。

「2億9,000万ドル相当の援助資金が支出可能となるためには、OECFによって付せられた3条件が存している。第一に、立ち退きの対象となっているすべての世帯主(kepala keluarga)が、他の場所に移転する用意がある旨を、個別的に——単に同地の社会共同体の指導者の同意だけでは十分ではない——表明しなければならない。第二に、補償金の支払いのための目録作成と実施にあたっては、住民は、価額評価の決定過程に参加しなければならない——政府の側のみで一方向的に定められてはならない。第三に、貯水池の予定地域に生存するすべての野生動物、特に30頭の象が、良好に取り扱われ、絶滅させられてはならない。」⁷

ここで留意する必要があるのは、この3条件の中身については、『プロスペク』誌の記者が、OECFジャカルタ事務所の“Katsuki Oda”と称される幹部職員へのインタビュー記事として報じているという点である。換言すれば、3条件の中身は、この幹部職員が、前記のようなものであると語ったのを受けて、同誌の記者により書かれているのである。それ故、ここで報道された3条件の中身は、借款契約のうちに盛り込まれた内容と同じと見て良いであろう。

「援助」受け入れ国に対してこのような条件づけが行われたのは、日本の「援助」実行の歴史の上からは初めてのことであった。このような新たな条件づけに対しては、インドネシア政府側は、内政干渉であると反発しつつも、これらの3条件を満たすための体裁づくりを画策した。こうして、一部の村落指導者を集めて、補償合意書が締結され、また個々の住民に対しては、移転同意書への署名が、強制されるか、ないしは捏造されたのである。

4 1991年5月のSKEPHI事務局長来日

1991年5月6～11日には、ヒラ女史が、訪米の途上に日本に立ち寄った。その主目的は、コトパンジャン・ダム建設融資に関して日本政府によって付せられた3条件が満たされていないことを、日本の「援助」関係機関に伝えるためであった。また、ヒラ女史は、訪米からの帰途の際に、再び日本に立ち寄った。その際には、先に触れたように、輸銀との間で、クドゥン・オンボ・ダム問題についての話し合いを行った。

1991年5月7日には、ヒラ女史は、筆者や「地球の友」の田中幸夫氏らとともに、外務省経済協力局有償資金協力課長の石橋太郎氏を訪れた。その席上、ヒラ女史は、SKEPHI、「地球の友」、「熱帯林行動ネットワーク」の連名において、コトパンジャン・プロジェクトに関して、日本政府に対して、次のような内容の申し入れを行った。①環境アセスメントが公表されるべきこと、②独立調査ミッションが現地に派遣されるべきこと、③野生生物の保護のためのプランが策定されるべきこと、④このプロジェクトに関する一切の情報が公開されるべきこと。

ヒラ女史はまた、この話し合いにおいて、インドネシア政府が、現地住民から移転同意書を得るために威嚇行為を行っていること、スマトラ象の保護措置を含めて環境配慮措置が十分でないことなどについて、具体的な事例を挙げつつ、詳細に説明した。そして、3条件の遵守状況を監視するための独立調査団の現地派遣を要望した。

しかしながら、石橋課長は、SKEPHIの申し入れの4項目のいずれにも応じなかった。それどころか、石橋課長は、インドネシア政府に対する三つの要求事項が、「条件」(conditions)ではなく、単なる「要請」(requirements)にすぎないと言い張った。

これに驚いた筆者は、石橋課長の前任者の林梓氏(当時、経済協力局政策課長)に対して、この点を質した。これに対して、林氏は、インドネシア政府に対しては「条件」として要求した旨を明言した。

このように、石橋課長は、「条件」の意味合いを弱めることに躍起となった。しかし、こうした後ろ向きの姿勢をとった石橋課長といえども、かかる要求事項の存在それ自体までも否定することはできなかった。そして、それがたとえ「要請」であるにしても、三つの事柄が満たされなければ、日本側としては支出を行うための条件が整っていないことだけは確かであった。

それ故、問題は、これらの要求事項がインドネシア政府によりはたして遵守されているかどうかをいかにして確認するかという点にあった。そのため、筆者らは、日本政府としては、三つの「要請」が充足されていることをどのようにしてチェックしようというのかについて論議の的を絞った。

この点に関しては、外務省とOECDのいずれからも、説得力のある説明は何ら得られなかった。それにもかかわらず、同年6月12日には、日本政府は、コトパンジャン・ダムの第1期工事の継続事業の名分の下に、第2期工事分として175億2,500万円の融資を行う用意のある旨をインドネシア側に対して表明した。

そのため、筆者らは、同年7月8日に、OECDを訪れ、これらの三つの「要求」事項が満たされていることをいかなる方法で確認するのかと尋ねた。この質問に対しては、業務第1部業務第2課長の黒木雅文氏は、インドネシア政府側からの情報に基づいて「確認」と答えた。しかし、筆者は、インドネシア政府側からは充足していると答えてくることは明白で、このようなインドネシア政府側からの報告を鵜呑みにして、これを「確認」するだけでは、「要求」事項を付したことの意味が何らないことを指摘した。そして、現地から筆者らの手元に届いている情報では、住民から移転同意書と補償同意書を取り付けるために、インドネシア政府により住民に対する威嚇行為が行われていることを指摘した。

しかしながら、OECD側からは、そのような情報は入手していないとの答えしか返ってこなかった。そこで、三つの「要求」事項の遵守状況を確認するために、OECDが独立の監視ミッションを現地に派遣すべきことを提案した。また、本格的な調査ミッションの派遣が難しければ、筆者を現地に派遣してみてもどうかと持ち掛けてみた。しかし、案の定、答えは、ノーであった。

こうして、日本政府とOECDは、三つの「要求」事項の遵守状況についてチェックするための機会

と方法を自らの手で潰してしまった。そして、日本政府とOECFは、スハルト独裁政権によって提供される情報だけに依拠し続けたのである。

5 1991年9月に現地住民代表が来日するに至った経緯

(1) コト・トゥオ村の声明

インドネシア政府は、日本政府によって要求された3項目が満たされているとの体裁を取り繕うために、特に住民同意が得られていることを取り繕うために、欺瞞的な方法を講じた。つまり、まず最初に1991年4月13～14日にバンキナンに一部村落指導者を集め、彼等の補償同意を取り付けた。次いで、個別の移転同意書を甘言、欺瞞または威嚇などの方法で集め、これを日本政府に対して提出したのである。

このような方法で捏造された移転・補償同意書が日本政府に対して提出されたことを住民が知ったとき、彼等の間からは怒りの声が沸き上がった。しかし、水没予定の村々では一切の集会在禁止され、また警察と軍隊によって常時見張られている状況の下では、公然と抗議行動を採ることはできなかった。そのため、彼等は、夜間に密かに集まり対応策を練った。その結果、村人たちは、日本政府の要求している3条件が満たされていないことを説明した声明書を採択し、これへの署名を集めて、日本政府に対して提出することを企図したのである。

こうして、まず最初に行動を起こしたのは、コト・トゥオ(Koto Tuo)村の住民であった。住民たちは、移転・補償同意書が、住民の自由意思によるものではなく、強制などの方法で捏造されたものである旨を表明した声明書を採択した。そして、この声明書へは182名の村民が署名した。これら182名の村人たちは、敢えて弾圧をも厭わない決意を固めたのである。

声明書では、以下の7項目について述べられていた。①移転同意書への署名が無理矢理に強制されていること、②一部の村落代表者による補償同意書への署名が、住民全体の承認を得たものではないこと、③住民の財産目録が、本人の知らないうちに作成、署名されていること、④一部の村長、長老などが、住民代表を僭称しているのは、詐欺的行為であること、⑤移転同意書にすでに署名した人たちは、自由意思でそうしたのではなく、恐怖の下でそうせざるを得なかったこと、⑥すべての決定や同意が、脅迫や強制を伴わずに行われるべきこと、また「代表」を通じてではなく、住民の直接参加の下で行われるべきこと、⑦日本政府は、住民の安全のために、署名者の名前を秘守すること。

コト・トゥオ村の住民は、この声明書と署名簿を、OECFジャカルタ事務所と日本大使館に提出することを企図した。こうして、1991年7月18日に、コト・トゥオ村のムアス(Muas)氏は、同村を代表して、OECFジャカルタ事務所を訪れた。この訪問には、ヒラ女史とイエニー女史のほか、「タラタック協会」(Yayasan Taratak)のロニー・イスカンダル(Rony Iskandar)氏も同席した。OECF側は、ジャカルタ事務所長の影山俊郎氏らが対応した。

共同通信の報道によれば、この面会において、住民代表は、「インドネシア政府が住民から取った移転同意書は、『同意しなければ永久に補償しない』と言われたためだ」と訴えた。これに対して、影山所長は、「住民の懸念をインドネシア当局に伝える」旨を住民代表に約束した⁸。しかし、この約束は、単なるリップサービスにすぎなかった。実際には、その後、事態改善の何らの動きも現れなかったのである。

このOECFへの訪問に続いて、ムアス氏らは、在ジャカルタ日本大使館に対しても面会を求めた。しかしながら、日本大使館は、この申し出を拒否してしまった。そのため、SKEPHIは、次のよ

うな趣旨の抗議声明を公表した。

「遺憾なことに、在ジャカルタ日本大使館は、コトパンジャンの住民と会うことに特別の関心を有していない。……日本大使館は、コトパンジャンの村人から直接に話を聞く機会を失ってしまった。」⁹

このように、日本大使館は、住民の声を無視することで事態を乗り切ろうとした。しかし、このような日本政府の姿勢は、かえって住民の怒りを増幅することとなった。こうして、コト・トゥオ村に端を発した住民の抗議運動は、他の村々にも次々に波及していった。

(2) リアウ州ティガブラス・コト・カンパル郡8カ村声明書

1991年8月には、リアウ州ティガブラス・コト・カンパル郡の8カ村の住民代表が、バトゥ・ブルスラット村に密かに集まった。そして、8カ村代表の共同声明書を採択した。

この声明書においては、次のような趣旨の事柄が盛り込まれていた。即ち、住民の承認を得ることなく、一部の住民代表が署名した補償同意書の受け入れを拒否する(第1項)。補償問題についての話し合いと決定は、住民参加の下で、公開の場で行われるべきであり、また補償基準は、一律にはなく、それぞれの村の状況に応じて定められるべきである(第2項)。移転先の住居と設備については、立ち退き対象住民全員の事前の同意を得るべきである(第3項)。補償・移転にかかわるすべての事柄は、1983年の住民声明書の線に沿うべきである(第4項)。地域住民が、政府関係者、プロジェクト関係者、軍隊、警察による干渉や威嚇にさらされることなく、プロジェクトについて公然かつ自由に論議できるよう保証されるべきである(第5項)。

この声明書は、住民の間に密かに回覧され、また深夜の集会で村人たちにより論議された結果、住民全体の意向を表明するものとして採択されたものである。こうした意味で、これに署名したか否かを問わず、住民の総意を表している。

この住民総意声明書には、4カ村の住民約700名が署名した。他の4カ村の署名が集まらなかったのは、治安当局の監視が厳しく、本格的な署名活動を行うことができなかったためである。もしも公然と署名活動を行うことができたならば、恐らくもっと多くの署名が集められたであろう。

住民たちは、声明書と署名簿をインドネシア政府と日本政府に対して提出することを企図した。こうして、8カ村の住民たちからの委託を受けて、5人の代表が、声明書と署名簿を携えて、1991年9月1日にジャカルタに向かった。

5名の住民代表は、ジャカルタでは、9月2日に、住民支援団体の「コトパンジャン連帯行動委員会」(KASANG, Komite Aksi Solidaritas Koto Panjang)のメンバーとともに、下院、政党、関係政府機関などを訪れて、前記の住民総意声明書と700名の署名簿を提出した。同日にはまた、住民代表とKASANGメンバーは、内務省を訪れ、ルディニ(Rudini)内務大臣にも面会要求した。しかし、同大臣がジャカルタにいないことを理由に、面会は実現しなかった。

これに次いで、9月3日には、住民代表5名は、日本大使館にも面会を求めた。この面会要求には、学生を中心とする約20名のKASANGメンバーが同行した。突然の面会要求であったために、大使館側では回答に手間取った。そのため、門を挟んで、住民代表と大使館員との間で、入館させろ、させないで押し問答となった。その間、学生たちは、「援助とともに地獄へ行け！」(Go to hell with your aid!)とか「日本の経済支配者ども！」(Jepang penjajah ekonomi!)とかのシュプレヒコールを繰り返した。

門前でやりとりの過程で、佐野利男一等書記官は、住民代表と1名のKASANGメンバーとの会談を提案した。しかし、KASANGメンバーは、全員の入館を要求した。そのため、門前交渉は、難航した。結局のところ、この日は、会談は実現せず、翌4日に大使館員が、住民代表のほかに3名のKASANGメンバーを加えた計8名の代表団と応接することで話し合いがついた。

4日の話し合いには、佐野一等書記官らが応接した。この会談は、異常な状態の下で行われた。というのは、会見の場には、2名の制服警官と2名の私服警官 — 恐らくはインテリジェンス(秘密警察)と思われる — が同席していたからである。警官たちは、話し合いの間中、住民代表らの似顔絵を描き続けていた¹⁰。このような行為が、住民代表に大きな精神的圧迫となったことはいままでのない。そのため、住民代表らは、言いたいことも十分に言えず、発言を抑えざるを得なかった。

これらの制服警官と私服警官は、いずれも大使館付きの警備員ではない。明らかに外部から来館した治安担当の警官である。大使館内は治外法権の場であるから、インドネシア官憲といえども、勝手に立ち入ることはできないはずである。ということは、大使館側が彼等を招き入れたことになる。

「援助」問題で農民代表と支援学生・NGOが訪れたことぐらいで、治安関係の警官を呼ばなければならぬというのは、信じられないような過剰反応である。この事実は、大使館が現地住民と完全に隔絶した存在となってしまっていることを物語っている。この出来事はまた、日本の「援助」が受け入れ国の人々によりどのように眺められているのかを映し出しており、治安警察の力を借りなければ、現地住民への説明さえもできないという「援助」の実状を例証していると言えよう。

このように、住民代表の在ジャカルタ日本大使館への訪問は、何らの成果も得られず、住民の怒りを増幅させるだけに終わってしまった。そのため、住民の間からは、最後の手段として、日本に代表を派遣して、日本政府に対して、コトパンジャン・ダム建設への融資を中止するよう、直接に訴え掛けるしか方法がないとの声が高まった。

(3) アニス氏とイエニー氏の来日

日本への派遣メンバーは、ジャカルタを訪れていた5名の住民代表のうちから選ばれた。こうして、住民を代表して、アニス(Anis J.)氏 — バトゥ・ブルスラット(Batu Bersurat)村のニニック・ママック(ninik mamak)の一人で、在日中は、身体の安全を考慮して、「ラハマト」(Rahmat)の仮名を用いた — が訪日することとなった。また、この訪日には、当時SKEPHIのメンバーとして活動していたイエニー女史 — 在日中は、「シティ・バヘラム」(Siti Baheram)の仮名を用いた — も同行することとなった。二人は、1991年9月7日に来日した。

6 現地代表に対する日本政府およびOECEP(JBIC)の対応

来日したアニス氏とイエニー女史の二人は、9月9日に、日本記者クラブにおいて、現地の状況について説明するとともに、「日本政府と日本国民に対するインドネシア・コトパンジャン連帯行動委員会からの声明書」を発表した。

この声明書においては、日本政府によりインドネシア政府に対して要求されていた3条件が、いかに充足されていないかを指摘するとともに、この点に関して日本政府が以下のような措置を講ずることを要請した。①日本政府は、ダム建設に融資を行っているのであるから、これによる社会的・環境的影響について全面的な責任を負うべきである。これらの問題がインドネシアの国内問題であるというだけでは、説得的な説明ではない。②住民の自由な意見の表明が封殺されているような状況の下では、プロジェクトのあらゆる段階において住民意思は何ら反映されていない。意見表明の自由が保証

されるべきである。③ダム建設の必要性に関して、独立機関による全面的な再評価が、日本政府の経費負担で実施されるべきである。④前記の措置が講じられるまでの間、ダム建設プロジェクトに関する融資は、直ちに中止されるべきである。

声明書は、日本国民に対する次のようなアピール文で結ばれていた。「日本国民の税金がODAを通じて融資されることにより、コトバンジャンや、インドネシアのその他の地域の人々の生活と環境に破壊的な影響をもたらしていることを理解して下さい。」

記者会見でのこの声明書の発表を皮切りに、二人の住民代表は、政府関係者、ジャーナリストなどに会うとともに、シンポジウムにも出席するなど、精力的な活動を開始した。10日には、愛知和男衆議院議員、小杉隆衆議院議員、矢田部理参議院議員、千葉景子参議院議員などと面会した後、OECDとの話し合いに臨んだ。OECD側は、業務第1部業務第2課の黒木雅文課長らが応接した。

OECDとの話し合いにおいて、住民代表は、現地の事情を説明するとともに、日本側の付した3条件の充足の問題を提起した。しかしながら、OECD側は、3条件を付したのは日本政府であって、OECDのあずかり知らぬところであるとの変てこな言い訳をして、この問題については深入りしようとはしなかった。

11日には、住民代表は、林義郎衆議院議員を訪れ、住民たちの窮状について説明した。12日には、堂本暁子参議院議員と話し合いを持った後、大蔵省国際金融局開発金融課を訪れた。大蔵省側は、総括課長補佐の古澤満宏氏らが応接した。古澤氏は、住民の置かれている状態について、ある程度において理解を示した。しかし、本件については、外務省が主導権を握っていることを匂わして、大蔵省として積極的な役割を演ずるという姿勢は示さなかった。

13日には、住民代表は、通産省を訪れた。通産省側は、経済協力調整室長の奥田真弥氏らが対応した。この会合では、通産省側からは、住民の要求が補償金の釣り上げであると聞いているが、そうなのかどうかという質問が出され、この点でのやりとりをめぐって話が展開された。これに次いで、奥田氏は、ミナンカバウ社会に大きな関心を示し、その説明をめぐって話が弾んだ。しかし、そうした伝統社会を壊すことを避けるために、日本政府が融資を差し控える方向で通産省が動くという姿勢は示さなかった。

次いで、住民代表は、外務省を訪れた。外務省側からは、有償資金協力課長の石橋太郎氏、同首席事務官の粗信仁氏らが出席した。この会合は、異様な雰囲気の下で行われた。石橋課長は、住民代表に対して実に高圧的な態度で臨んだ。そして、「経済的、社会的および環境的な観点からみて、コトバンジャン・プロジェクトには何ら問題はない」とまで言い放った。

この会合は、およそ話し合いというようなものではなく、外務省側は、住民代表の話には聞く耳を持たないという姿勢を露骨に示した。こうして、話し合いは、何ら噛み合わないままに、互いの意見を述べ合うだけで、平行線のままに終わってしまった。そして、住民代表は、外務省に対して、住民総意声明書と700名の署名簿を提出して、その場を引き上げた。外務省の良識に対する期待が大きかっただけに、二人の住民代表の落胆した様子は、はた目で見ても気の毒なほどであった。

会談後、粗首席事務官は、「地球の友」の田中幸夫氏に対して、住民の署名は700名にすぎないことから、住民の一部の見解を表しているにすぎず、また住民が騒いでいるのは、補償金の釣り上げが目的であるとの見方を語った。住民の言い分に謙虚に耳を傾けようとせず、このようなピントのずれた固定観念にとらわれていたことが、このプロジェクトへの対処の仕方を誤らせてきた大きな原因であ

るといってよい。

外務省との会合に続いて、住民代表は、経済企画庁を訪れた。経済企画庁では、経済協力第1課長の飯塚和憲氏らが対応した。飯塚氏らは、ただ住民代表の話に耳を傾けるだけで、暖簾に腕押し之感があった。現地事情に全くに通じていないこうした官僚たちが、膨大なODA資金を動かしていることに背筋が寒くなる思いがした。

この日は、夕方6時半から、船橋勤労市民センターにおいて、二人の住民代表を招いて、「日本の援助を考える—環境と開発に関するODAシンポジウム」が開かれた。このシンポジウムには、外務省の石橋氏も出席した。

シンポジウムでは、住民代表は、スライドを用いて、カンパル・カナン川とマハット川の流域の村々のミナンカバウ社会の生活を紹介し、住民たちが、当地で、これまで通りのライフスタイルを維持することを強く望んでいることを強調した。そして、コトパンジャン・プロジェクトへの日本の融資中止を訴えた。

これに対して、石橋氏は、内政不干渉の原則を楯にとって、「住民対策がどのように講じられるかは、インドネシアの国内問題である」ことから、「日本政府としてはインドネシア政府の住民への対応を見守るほかない」と発言した。これに反論して、イエニー女史は、次のように述べた。

「ここで問われているのは、日本国民の税金の使い方の問題なのです。日本国民の税金が、『援助』の名において、他国で人権侵害と環境破壊を引き起こしているのであれば、これは、日本国民の問題なのではないでしょうか？ 従って、日本国民には、このような場合でも、『援助』を続けるかどうか問われているのです。その判断は、日本国民がなすべきなのではないでしょうか？」

このような問題提起に対して、石橋氏がどう答えるのか興味が持たれた。しかし、石橋氏は、所要を理由に中座して帰ってしまった。こうして、またもや議論は噛み合わないままに終わってしまった。

翌14日には、横浜市立大学で、二人の住民代表の参加の下に国際シンポジウムが開催された。このシンポジウムには、200名にもものぼる人々が出席した。急遽設定したシンポジウムであったにもかかわらず、これだけの出席者があったことは、ODA問題、特にコトパンジャン・ダム建設融資問題への人々の関心の高さを改めて痛感した。

翌週には、17日に、住民代表は、JICAを訪れた。JICA側は、鉱工業計画課長の古市正敏氏、資源調査課長の藤田廣巳氏らが対応した。この会合においては、議論は、もっぱら電力需要の問題に集中した。イエニー女史は、114メガワットの電力の大口需要者は誰なのか、具体的な企業名を示して欲しいと迫った。しかしながら、JICA側からは明確な回答は得られなかった。

これに次いで、住民代表は、東電設計(株)を訪問した。東電設計側は、常務取締役の新家洪志氏と海外総室海外業務部部長の土井宏次氏が対応した。東電設計の説明でも、「急増する電力需要」の具体的な中身は何ら明らかにされなかった。そのみならず、同社は、現時点では、このプロジェクトへの同社のかかわりはなくなっているとの逃げ口上を述べ、論点をそらすことに終始した。つまり、コトパンジャン・プロジェクトへの同社の関与は、詳細設計(D/D)の作成までで、このプロジェクトは、それ以降は同社の手を離れているとの弁解を行ったのである。

しかしながら、この弁解は、全くの嘘であった。その間にも、東電設計は、このプロジェクトの建設開始に向けての下工作を行っていたのである。この点は、東電設計自身の『30年史』からも裏付けられる。そこでは、エンジニアリング・サービス(第1段階)に引き続いて、「このエンジニアリング(第2

段階)として工事監理業務が近く、引き続き当社に委託される予定となっている」と書かれている¹¹。そして、実際にも、翌年(1992年)10月に建設工事が始まるや、同社は、「プロジェクト監理」を受注したのである。

これまでに眺めてきたように、来日した二人の住民代表は、円借款にかかわる4省庁(外務省、大蔵省、通産省、経済企画庁)とOECDなどを中心に関係機関を訪問し、コトバンジャン・プロジェクトへの融資中止を精力的に訴えた。こうした話し合いの中で、大蔵省、通産省、経済企画庁は、住民の立場に相当に理解ある態度を示したのであるが、外務省だけは、異常に硬い対応の仕方をした。

そのハイライトは、9月19日の会合であった。この会合は、自民党対外経済協力特別委員長の林義郎議員と衆議院環境委員長の小杉隆議員の呼び掛けにより開かれたもので、4省庁とOECDの課長クラスが一同に会して、住民代表との話し合いが行われた。

この会合において、林議員と小杉議員は、4省庁とOECDに対して、本件プロジェクトへの融資を見合わせるよう示唆した。しかし、外務省有償資金協力課長の石橋太郎氏は、4省庁を代表すると称して、「われわれの話し相手は、インドネシア政府だけです」と述べ、本件については住民代表と話し合うつもりはないとの姿勢を露骨に示した。

このような石橋氏の居直り発言により、この会合は、一挙に険悪なものとなった。これに反発して、住民代表は、「日本の援助は、誰のために行われるのですか？ 援助において、われわれ住民は、一体どのように位置づけられるのですか？」と問い質した。

これに答えて、石橋課長は、「われわれとしては、インドネシア政府による住民対策を慎重に見守るだけです」と述べた。これには、住民代表は、「インドネシア政府が、住民の意向を無視し続けているからこそ、このような状況の下では融資をやめて欲しいと、日本政府にお願いにきているのです。3条件は、一体何のために付けられたのですか？」と反論した。

石橋課長は、3条件の遵守問題には触れようとはせず、移住対策がインドネシアの国内問題である旨を繰り返した。しかし、この内政不干渉の原則を楯に取った言い逃れに対しては、住民代表は、「あなた方日本国民の税金の使い方の問題なのです。人権侵害と環境破壊を引き起こすような場合でも、『援助』と強弁なさるのですか？」と指摘した。

この間、他の省庁とOECDの関係者は、終始、押し黙ったままであった。まさに石橋課長の独壇場の感があった。こうして、国会議員の仲介により開かれた住民代表と政府機関との間の話し合いは、石橋課長のかたくなな対応振りのために不調に終わってしまったのである。

7 帰国したアニス氏とイエニー氏の状況

アニス氏とイエニー女史の日本政府への働き掛けは、スハルト大統領を激怒させた。内輪の問題を外にまで持ち出したというのであった。そうした状況から、彼等が、帰国後にどのような取り扱いを受けることになるのかが懸念された。そのため、筆者らは、海部俊樹首相をはじめ、政府関係者に働き掛けるなどして、彼等の身体の安全のために奔走した。小杉議員も、この点を懸念され、二人に面会した翌日の9月11日には、インドネシア大使の国廣道彦氏に電報を送り、両人の身の安全について日本大使館として然るべく措置を講じるよう依頼された。

また、二人の身体の安全の問題については、日本国内でも、外務事務次官の小和田恒氏をはじめ、アジア局南東アジア第2課長の林景一氏、同課長補佐の橋廣治氏など、いろいろな方々の労を煩わせた。林氏も橋氏も、二人が帰国後に事情聴取を受けるのは不可避であろうが、問題は、その後にプラ

スアルファーの措置がとられるかどうかであり、諸般の事情に照らして見るとき、そのような措置がとられる可能性が高いとの判断を示された。このような判断については、筆者も全くに同じであった。

筆者の判断では、恐らく事情聴取だけでは済まず、最悪の場合には逮捕、拘留、さらには拷問の可能性さえあるのではないかと懸念した。そのため、筆者は、二人に離日を引き延ばすことを勧めた。しかしながら、両人は、敢えて帰国する道を選んだ。二人の並々ならぬ決意に敬意を表して、同意するほかなかった。こうして、二人は、9月22日に成田空港から離日していった。

幸いなことに、筆者の懸念は、杞憂に終わった。予期に反して、ジャカルタのスカルノ・ハッタ空港では何事もなかった。その後、共同通信ジャカルタ支局の浅野健一記者(現在は、同志社大学文学部社会学科教授)への電話連絡により、逮捕というような事態には至っていないということを間接的に把握できた。そして、10月11日には、イエニー女史と直接に電話で話すことができた。彼女の話では、二人は、インドネシア政府当局より事情聴取を受けたが、威嚇や弾圧を受けるようなことはなかったとのことであった。

アニス氏は、学生などの支援組織が未だに弱いスマトラ島に直ちに渡るのを控えて、しばらくの間ジャカルタに滞在することになった。その後、10月18日に、アニス氏は、単身でスマトラ島に渡り、翌19日には無事バトゥ・ブルスラット村に帰ることができた。

しかし、その後、アニス氏には、リアウ州政府当局や軍関係機関により、陰湿な形でのいやがらせが続いたようである。そのため、彼は、西スマトラ州の奥さんの実家に身を寄せることとなった。

8 アニス氏らのその後の状況

(1) 1992年のアニス氏との再開

来日した二人は、一応は無事に帰国できた。しかし、筆者としては、二人の身体の安全は、常に気掛かりであった。そのため、筆者は、1992年4月に、再びインドネシアを訪れた。

まず最初に、ジャカルタで、共同通信の浅野記者に会い、情報収集を行った。その後、単身でパカンバルに飛び、そこで車をチャーターしてプロジェクト・サイトに向かった。バトゥ・ブルスラット村では、軍関係者により、何をしに来たのかと尋ねられた。これには、ムアラ・タクス寺院遺跡を見にきたと答えたのであるが、それ以上には詮索されなかった。そこで、村人たちにアニス氏のことを尋ねると、西スマトラ州の奥さんの実家に身を寄せているとのことであった。驚いたことに、筆者のことは、村人たちが全員知っていて、大歓迎してくれた。しかし、軍関係者の目が光っていたので、長居はできなかった。

そこで、村人たちからはアニス氏の奥さんの住所を教えてもらって、西スマトラ州に向かった。突然の訪問に、アニス氏は、大変に喜ばれた。その後、筆者の訪問を聞きつけて、多くの人々が、入れ代わり立ち代わり訪れてきた。それを見て、ミナンカバウ社会全体で、スハルト政権の手からアニス氏の身を守っているのだなという印象を受けた。

(2) イエニー氏のその後の状況

イエニー女史は、帰国後も、相変わらずジャカルタで人権・環境保護活動に精力的に取り組み続けた。しかし、1993年12月に、民主化要求デモに参加した際に逮捕されてしまった。そして、スハルト大統領を侮辱したとの理由で有罪判決を受け、1年間の禁固刑を受けた。

その後、1995年4月に、スハルト大統領がドイツを訪れた際に、大規模な抗議デモが繰り広げられたのであるが、たまたまその折に講演のためにドイツを訪れていた彼女は、このデモの首謀者だとし

てインドネシア政府により糾弾された。そして、帰国後の逮捕が予期されたため、彼女は、ヨーロッパに留まらざるを得なくなってしまう。こうして、彼女は、事実上の国外追放となってしまったのである。

彼女は、1998年に、スハルト政権の崩壊により、ようやく帰国することができた。帰国後、彼女は、東チモール独立支援運動に携わった。また、この目的が達成された後は、彼女は、女性の権利と地位向上を求める運動などにかかわった。

(3) 浅野記者の国外追放

浅野記者は、1992年7月にビザ更新をされず、インドネシアを去ることを余儀なくされた。その主な原因の一つには、アニス氏とイエニー女史の二人の訪日問題が絡んでいた。二人の航空券の費用は、筆者がポケット・マネーで負担した。これを送金するのに浅野氏の銀行口座を利用して貰ったのであるが、スハルト政権は、旅費の出所を徹底的に洗い出し、遂に浅野氏の銀行口座を見つけ出してしまったのである。

1992年4月に筆者がジャカルタを訪れた際には、浅野氏とは密かにカラオケ・バーで落ち合った。しかし、その直後に浅野氏に対して退去命令が出されたことから判断すると、筆者の行動は、ジャカルタ到着の直後から見張られていたのではないかと思われる。

実際にも、筆者は、アカンバル空港では、帰路、ジャカルタ行きの便に搭乗する前に、理由もなく別室に呼ばれて、執拗に賄賂の提供を求められた。筆者は、理由のない金は払えないと主張して、要求には頑として応じなかった。そのため、離陸直前まで搭乗を引き延ばされた。

恐らく、インドネシア政府当局は、筆者を要注意人物と見ていたのであろう。しかし、入国拒否するとか、拘留するとかの理由を見つけられなかった。そのため、筆者を別室に呼びながら、その理由も説明せずに、ただ袖の下だけを要求するという変な対応の仕方をしたのであろう。こうして、インドネシア政府は、筆者に対して入国拒否の措置を講ずる代わりに、浅野氏に対して国外退去命令を出したのである。

9 本件経緯が示す問題点

これまでの説明から明らかなように、インドネシア政府と日本の「援助」関係者は、来日した二人に対して精神的・肉体的プレッシャーを掛けつつ、コトバンジャン・ダム建設に対しては、これに反対する動きはないとのシナリオを作り出そうとしたのである。とりわけ住民の移転同意の問題に関しては、次の二点を指摘しておかねばならない。

(1) インドネシア政府作成の『主要論点に関するコメント』

外務省とOECD (J B I C)により住民移転同意の根拠として援用されているのは、『主要論点に関するコメント』(Comments on Main Points of Discussion)と題される報告書である。この報告書は、インドネシア政府により1991年9月23日付で作成されている。この報告書においては、「プロジェクトによって影響を受ける世帯(PAFs, Project Affected Families)で、再定住に同意した世帯数」として、リアウ州側で4,152世帯、西スマトラ州側で734世帯、総計で4,886世帯が挙げられていた。そして、この報告書に付された付属資料では、立ち退き対象住民数は、リアウ州で1万4,394人、西スマトラ州で2,560人、総計で1万6,954人と記されている¹²。

ここで留意する必要があるのは、この文書が、極めて高い政治的意味合いを持って作成されたという点である。というのは、1991年9月7～22日に二人の住民代表が来日し、関係省庁に対して住民同意

が得られていないことを訴えたのであるが、彼等の帰国の翌日にこの文書がインドネシア政府により作成されたからである。インドネシア政府としては、二人の住民代表の訴えを覆すという目的でこの文書を作成したのである。

こうしたことから、この報告書では、立ち退き世帯数と立ち退き住民数が少な目に掲げられている上に、二つの点で欺瞞的な記載の仕方がなされている。一つは、4,886世帯が「再定住に同意した」と書かれていることである。同報告書では、リアウ州については、1991年1月22日に移転同意が得られ、西スマトラ州については、1990年12月13日に移転同意が得られたとされている。しかし、来日した二人の住民代表は、すべての住民の移転同意が得られていないと明言していた。また、その後においても、住民全員の移転同意が得られないままの状態が続いた。そのため、インドネシア政府は、移転同意を迫る新たな方法を講じた。この点については、1992年1月26日付の『毎日新聞』では、次のように報じられた。

「ほぼ3軒に1軒の割合で、家の壁にペンキで赤い×印。移転を承諾した印だ。」¹³

これは、×印のない家屋を際立たせることにより、あたかも共産主義ないしは過激イスラムの危険思想の持ち主であるかのように取り扱い、また村八分扱いすることにより、移転の受け入れを心理的に迫るやり方である。こうした心理強制の方法は、とりわけクドゥン・オンボ・ダムの場合には、移転に応じないのは、共産主義者であるとの政府キャンペーンのために絶大な効果を発揮した。なお、類似のやり方は、スハルト政権下では、家族計画の受け入れ強制の方法としても用いられた。

日本政府の「援助」関係者は、こうした移転強制を見て見ぬ振りをしたのである。そして、3条件が満たされたとするスハルト独裁政権の言い分をそのまま受け入れて、融資支出に踏み切ってしまったのである。

これまでに見てきたところから明らかなように、二人の住民代表が離日してからたった一日のうちに、リアウ州で4,152世帯、西スマトラ州で734世帯もの住民の移転同意が得られたというのは、見え見えの嘘である。こうした意味で、前記の『主要論点に関するコメント』と題される報告書には、各々の世帯から移転同意が得られたことの裏付けとなり得るような証拠力はないのである。

前記の報告書におけるもう一つの虚偽的な記載は、「プロジェクトによって影響を受ける世帯」(PAFs)が、4,886世帯、1万6,954人であるとされている点である。ここでは、PAFsの概念のすり替えが行われている。なぜなら、PAFsというのは、本来は、単に立ち退き対象となった人々だけでなく、プロジェクトによって悪影響を受けた人々をも含む概念であるからである。しかし、報告書では、PAFsという言葉を用いながら、実際にはこれによって意味されたのは、「水没」世帯のみである。そのため、タンジュン(Tanjung)村とバルン(Balung)村の人々は、PAFsからは外されてしまっているのである。

(2) 日本政府・OECD作成の報告書

住民移転との絡みでの第二の問題点は、日本政府とOECDにより、住民の間には移転に反対する動向はなかったとする幾つかの報告書が作成されてきているのであるが、そのいずれについても信憑性に疑問があるという点である。このような報告書の典型が、日本政府によって持ち出されている佐藤調査団の報告書である。

先に触れたように、筆者は、1992年4月に2回目の現地入りをした。その際に、アニス氏を訪ね、その無事を確認することができた。それから5ヵ月後の9月16～21日には、日本政府調査団が現地入りし

た。この政府調査団の団長は、外務省有償資金協力課長の佐藤重和氏が務め、同課長補佐の杵淵正巳氏、経済企画庁経済協力第1課課長補佐の森茂雄氏らが参加した。

驚くべきことに、この調査団は、アニス氏の自宅にまで押し掛けたのである。この押し掛け訪問の経緯については、同調査団により本省に送られた電信文では、次のように記されている。

「バツ・ベルスラット村においては、住民インタビューを行っている際に、昨年9月に日本に陳情に来たラハマット(本名アニス)が近くに住んでいるとの情報を村人が教えてくれた為、地方政府・PLN関係者に知らせずに直接対話を行うことが出来た。同人は、我々を見るや歓迎の姿勢を示し、直ちに自分の家に迎え入れ、村人二人も加わった形で面談を行った(尚、同人は、農民ではなく、商人であり、パヤクンプ附近にある二人目の夫人の下で1年弱暮していた由。従来より2軒の家を行き来して暮していた由)。」¹⁴

ここでは、住民インタビューの過程において、あたかも偶然にアニス氏の居所を知ったかのように書かれているが、これは、巧妙なカムフラージュである。この訪問は、明らかに当初から計画されたものであった。なぜなら、アニス氏の陳情内容は、彼が来日中に外務省を訪れた際に十分に把握できていたはずであるからである。それにもかかわらず、なぜにわざわざアニス氏の自宅にまで押し掛けなければならなかったのか? その理由は、アニス氏の口から、彼の訪日目的が、ダム建設反対ではなく、補償金の増額要求のためであったとの言質を取り付けるためであったのである。

公電では、この訪問は、「地方政府・PLN関係者に知らせずに」行われたと書かれているが、民間人ならともかく、日本政府関係者が、インドネシア政府側の了解なしに勝手に動き回ることができるとは思われない。そのようなことをすれば、まさに主権侵害である。むしろこの訪問は、日本政府調査団の要請により、インドネシア政府がアレンジしたものと見られる。また、通訳を見れば、アニス氏には、その人物が、どのような立場で雇用されているのかは、容易に判断できたであろう。

日本の外務省の役人、さらに政府サイドに立つ通訳に押し掛けられれば、そのことだけで、アニス氏にとっては、恐らく大変な精神的プレッシャーであったと思われる。こうした状況の下での会見の模様については、公電では、次のように記されている。

「日本にはスミ教授より資金提供を受けて招待された。彼は4月パヤクンプに自分を訪ねて来たが、本件事業と住民のことを心配している。(当方より、日本では、『自分に選択肢が与えられたら、移転はしない』、『事業に反対である』といった形で意見を述べた如く通訳の女性が述べていたが、実際かかる発言をしたのか確認したところ)、自分は、事業自体に反対ではなく、そういう発言はしていない。日本を訪れたのは、政府と住民の対話を充分にしてほしいという点と、補償費を増加してほしいという二点を要望する為である。」

これに続いて、公電では、次のような表現で締め括られている。

「(最後に当方の質問に答えて)事業、移転には賛成であるが、補償の問題が残っているということである。」¹⁵

こうして、調査団は、アニス氏への訪問目的を達成したのである。しかし、アニス氏が、はたしてこの公電に記載されているような発言をしたのかどうかは疑問のあるところである。なぜなら、彼は、訪日時には、『エコノミスト』誌編集部の北村龍行氏とのインタビューにおいて、次のように述べていたからである。

「私も含めて、水没予定地に生きている人々は、政府によって『反開発』のレッテルをはられるこ

とを非常に恐れています。間もなく国政選挙もありますし、いろいろな脅しもあります。

現状は、街や市場でダムのことを話すことさえはばかれるのです。ダムの建設を中止してほしいと、大きな声ではいえないのです。この問題について、オープンな形でミーティングなどできないのです。

今は、自由に自分の意見を話し合える時間と場所が必要なのです。人々は本当は、ダム建設のプロジェクトを白紙に戻して、自由に議論できるようになることを望んでいるのです。』¹⁶

このインタビューには、筆者も立ち会った。それ故、『エコノミスト』誌の記事には間違いはない。このインタビューでは、アニス氏は、慎重に言葉を選びながら、「人々は本当は、ダム建設のプロジェクトを白紙に戻して」欲しいと望んでいると述べることで、ダム建設反対の意向を間接的に言い表していたのである。

ところが、帰国後に、しかも筆者が彼の奥さんの実家を訪れてから5ヵ月後に、日本政府調査団に対して前記のような発言をしたというのは、信じ難い事柄である。もしもそのような発言をしたというのであれば、彼としては、身の安全を考えて、そう言わざるを得なかったのか、それともこの会見報告そのものが、調査団の捏造であるか、そのいずれかであろう。

いずれにしても、この日本政府調査団の押し掛け訪問は、無神経そのものであるばかりでなく、卑劣な人権侵害行為である。なぜなら、アニス氏は、それまでも日本訪問の件でインドネシア政府・軍関係者から陰陽にわたる圧力を受けていたのであるが、この日本政府調査団の訪問は、彼には威嚇として受け取られたことだけは確かであるからである。

筆者は、2000年9月と2001年1月の二度にわたってバトゥ・ブルスラット・バル村のアニス氏の家を訪れてみたが、いずれも留守で会うことができなかった。しかし、2003年8月26日に、遂に会うことができた。実に11年振りの再会であった。

アニス氏の話では、バトゥ・ブルスラット村に戻ってからは、政府関係者により陰に陽にいやがらせを受けたとのことである。また、いつ軍関係者が襲ってくるかも知れないため、親戚のうちから屈強の若者が、毎晩交替で見張りに立ったとのことである。

このような折に、佐藤課長らが、アニス氏の家に押し掛けたのである。アニス氏宅を訪れた日本側調査団は三人で、そのうちの一人は通訳であったとのことである。彼の話では、佐藤課長の突然の訪問には、その意図が解らず、大きな精神的プレッシャーを感じたとのことである。また、佐藤課長が何を聞きたいのか、質問の内容も良く理解できなかったが、特に通訳には大きな不信感を抱いたとのことである。自分の語ったことが、正しく翻訳されていないのではないかと印象を抱いたとのことである。

筆者が、佐藤報告書の概要について説明すると、アニス氏は、相当に驚いていた。これにより明らかとなったのは、佐藤報告書なるものは、アニス氏が語ったことを通訳が意図的に振り曲げて訳したか、ないしは佐藤課長自らが捏造したかのいずれかであるということである。

なお、公電によれば、アニス氏との面談には「村人二人も加わった」とのことである。これら二人の村人は、リファイン・アフマッド・ティリン(Rifa'in Afmad Tirin)氏とルスナン(Rusnan)氏であった。前者は、すでに死去してしまっているが、後者は、未だ健在である。筆者は、2004年12月30日に後者に会うことができた。ルスナン氏によれば、佐藤調査団は、インドネシア政府関係者——主として県知事オフィス関係者——とともに、ムアラ・タクス寺院を訪れた後に、アニス氏宅を訪問したとのことである。そのため、アニス氏宅の近辺には12台の公用車が待機していたとのことである。そし

て、インドネシア国有電力会社(PLN)の現地責任者のシャリル・アミル(Syahril Amir)氏も、アニス氏との面談に同席したとのことである。これにより、「地方政府・PLN関係者に知らせずに直接対話を行うことが出来た」というのは、全くの虚言であることが裏付けられた。また、ルスナン氏によれば、佐藤課長の発言は、「日本からの帰国後の御健康はいかがですか」という一言だけであったとのことである。

公電によれば、日本政府調査団はまた、アブドゥル・アジム(Abdul Azim)氏にも面談したとのことである。彼は、コト・トゥオ村の住民で、1991年9月にジャカルタのOECF事務所および日本大使館に陳情に訪れた住民代表5名のうちの一人であった。この面談において、彼は、次のように語ったとのことである。

「(イ)現在は、補償費及び移転地整備という点で政府側から前向きな対応を得ており、移転を支持している。(ロ)昨年、ジャカルタに陳情に行ったのは、補償費の増額を求めてのことである。住民から補償費増加要求ということで、自ら150人(女・子供を含む)の署名を得て、5万ルピアのカンパにより、他の4人の住民代表とともにバスで行った。途中、パヤクンプで、昔村に入り込んでいた学生を含む5人が加わった。そこで、署名のカバー・レターを付して自分もサインしたが、その内容は補償費の増額であると説明されたので、それを信じて読まずにサインを行った。このレターは自分の仲間が読んでいたが、彼にはこのようなものを書く能力はなく、学生が書いたものと思う。150人以外の署名の真偽は不明であるが、シャリフ(同行した住民で最近死亡)は、自分一人でサインをしていた。自分は、補償費の増額だけを求めて陳情に行ったが、これは、村人のコンセンサスであることは事実である。(ハ)自分の村(コト・ツォ)が全て移転に賛成であるか否かはわからないが、自分の下にいる住民は皆賛成である。」¹⁷

この発言の真偽は、定かではない。日本政府の役人が自宅にまで押し掛ければ、身体の安全を考えれば、このように発言しなければならなかったのではないかとも思われる。それとも、通訳が、アジム氏の発言内容を振り曲げたのであろうか？

いずれにしても、アジム氏が、このような発言をしたとは到底信じられないところである。そこで、筆者は、2003年3月にブキチンギで開かれた闘争協議会(BP RKDKP)の会合に出席したアジム氏に、この点について尋ねてみた。すると、彼は、佐藤重和という名前の人物とは会っていないと明言した。とすれば、このアジム氏の発言は、調査団がデッチ上げたことになる。

筆者の知る限り、アジム氏のダム建設反対の姿勢は、1991年9月以来何ら変わっていない。アジム氏は、2002年9月には第1次提訴の原告団代表の一員として来日したのであるが、その際のジャーナリズムとのインタビューでも、ダム建設の再考を求めて、ジャカルタに行ったと明言しているのである。

以上に眺めてきたところから知られるように、日本政府調査団が行ったと称する「住民とのインタビュー」からは、一つの明瞭な政治的意図を読み取ることができる。つまり、アニス氏やアジム氏らの陳情活動を行った住民を含めて、現地住民は、ダム建設に反対しているわけではなく、単に補償金の増額要求をしているにすぎないというシナリオをでっち上げることにあったのである。実際にも、公電では、以下のように書かれている。

「移転対象村で、ランダムに選んだ住民にインタビューを行ったところ、事業そのもの及び移転することについては皆承知しており、反対の声は聞かれなかった。……尚、ダム予定地より最も遠いグヌン・ブンス村においては、住民が、早期の移転実施を希望して、政府に要望書を出している

とのことであった。」¹⁸

まさにこのような現地住民像を描き出すために、調査団は、形だけの「住民とのインタビュー」を実施するか、ないしはでっち上げたのである。スハルト強権政治の陰に怯える現地住民が、日本政府の役人に対して本音をさらけ出すというようなことはないことぐらいは、調査団も承知していたはずである。そうした意味では、この調査団の報告書は、極めて悪質な偽造文書で、信憑性に欠けると言わねばならない。

第3 1990年当時の日本のODAをめぐる状況

1 インドのナルマダ・ダムに対する「援助」の停止

(1) 日本政府による追加融資の停止

先に触れたように、1988年の世銀/IMF年次総会では、サルダル・サロバル・プロジェクトへの世銀とOECDによる融資に対して強い批判の声が上げられた。筆者は、こうした国際的批判の声を外務省とOECDに伝えるとともに、追加融資を行わないよう働き掛けた。これを受けて、1990年3月1～14日には、OECDは、現地に調査団を派遣した。

他方において、同年3月下旬には、筆者らも、現地調査を行った。この調査の際に、サルダル・サロバル・ダムが建設されるならば、真っ先に溺れ死ぬと表明していたババ・アムテ(Baba Amte)氏を、バドワニ(Badvani)に訪ねた。同氏は、40年以上にわたって、ハンセン病患者の救済活動に従事してきた。こうした功績が認められて、これまでにマグサイサイ賞、国連人権保護賞などを受賞してきた。彼はまた、「宗教界のノーベル賞」と称されているテンプレートン賞の1990年度を受賞者に選ばれた。この賞の受賞者は、インドでは、マザー・テレサに次いで二人目である。われわれの訪問の別れ際に、ババ・アムテ氏は、日本国民へのメッセージとして、次のような言葉を伝えて欲しいと語った。

「日本の援助がインドの底辺の人たちにまで届かないのはともかくとしても、せめてこれらの人々を傷つけることだけはやめて下さい。」

このババ・アムテ氏のメッセージは、日本の納税者に大きなインパクトを及ぼした。このメッセージに呼応して、「地球の友」の事務局長の田中幸夫氏を中心に、ナルマダ融資の中止を求めるキャンペーン活動が開始されたのである。

こうして、同年4月には、「地球の友」などの日本側支援組織の招きで、インドから3名の住民団体代表——キサン・メータ(Kisan Mehta)氏、ビジャヤ・ベンカット(Vijaya Venkat)女史、ラメシュ・ビローリ(Ramesh Billorey)氏——が来日した。3名は、外務省、OECDなどの「援助」関係機関、さらには国会議員を訪れ、OECD融資のストップを訴えた。

その際、4月21日には、アース・デイの企画の一環として、「誰のための援助? — インド、ナルマダ・ダム計画の現場から」のテーマの下に、国際シンポジウムが東京で開かれた。このシンポジウムには、前記の3名の来日者のほかに、インド大使館からは、トリパティ(S. C. Tripathi)公使も出席した。また、アメリカからは、「環境防衛基金」(EDF, Environmental Defense Fund)のロリ・ユダール(Lori Udall)女史が参加した。このシンポジウムには、500名以上の人々が参加した。

ナルマダ問題はまた、国会でも取り上げられた。同年5～6月にかけては、国会において、堂本暁子議員(社会党)、木庭健太郎議員(公明党)、矢田部理議員(社会党)、三浦久議員(共産党)、中村鋭一議員(連合)などが、ナルマダ融資問題について、相次いで質問した。これらの質問の矛先は、主として

事前調査のずさんさに対して向けられた。同年5月11日の参議院予算委員会において、矢田部議員は、海部首相に対して、次のように提言した。

「ここでやっぱりODAのあり方そのものが問われていると私は思うんです。ODAについては、量をふやすことも非常に大事であります。理念、哲学を明らかにして、環境だとか自然だとか住民だとか、その生活や文化も含めて大事にしながら援助をしていかなければならない。それから民衆に届く援助でなきゃならぬということを盛んにいつてきたし、幾つかの原則も参議院としては立てておるわけでありまして、この原則にもやっぱり反しているんですよ、政府のとってきたあるいは基金のとってきたやり方というのは。その点では私どもは、ODA基本法というのをつくってもう少し国会としても関与すべきだし、国民の関心も高めるべきだと思っておりますが、総理、外交の専権だとか自由裁量だとか言わずに、この際きちっとした対応を政治の場でつくっていかうではありませんか。」

このような矢田部議員の提言に対して、海部首相は、次のように答弁した。

「ODAの効果がやはりそれぞれの相手国、特に相手国の国民に感謝されなければ意味がないと私は思うんです。これも国民の皆さんの税金をそういった国際化時代に貢献するために使うわけがありますから、今の御議論等はODAの中の希有な例だとは思いますが、現地住民の反発とか声とかいろいろなものがあるならば、なるべく現地の大使を通じてその情勢、情報等を的確にとるなり事前調査をするなり、あるいは事前にいろいろ環境破壊を防ぐための事前調査等もやらせておると私は心得ておりますけれども、さらにそれを一層徹底させるなり、政府部内を十分に指揮監督していかなきゃならぬ問題についてはこれからも注意を払っていききたいと思います。」¹⁹

このように、海部首相は、本件についての政府の「指揮監督」と「注意」の不足を認めたのである。その行き着く先は自明であった。こうして、日本政府は、同年6月18～19日にパリで開かれたインド援助国会議において、サルダール・サロバル・ダム建設への追加融資を見合わせる旨を表明したのである。

政府がいったん融資を決定し、またその一部を支出しながらも、残余の融資を停止したのは、わが国の「援助」始まって以来の出来事であった。この措置は、国際的にも高く評価された。先にも触れたように、同年6月28日には、アメリカの9環境保護団体により、外務省経済協力局有償資金協力課に対しては「持続的開発賞」が授与されたのであるが、この表彰理由については、次のように説明された。

「これは、開発によって影響を受ける地域の人々の感情に妥当な配慮を払った行為であり、また開発プロジェクトの環境的および社会的な影響に関心を払った行為であるという点において、すべての開発担当機関が模範とすべき行動である。」²⁰

(2) 世銀モース調査団の派遣

日本政府による追加融資の停止後も、世銀は、サルダール・サロバル・プロジェクトへの融資を続けた。このような世銀の融資姿勢に対しては、世銀理事会の中からも批判の声が上がった。

世銀の重い腰を上げさせる直接的なきっかけとなったのは、1990年12月25日から翌年1月30日にかけて、立ち退き対象住民を中心に挙行されたダム・サイトに向けてのロングマーチ(大行進)であった。この行進に参加したおよそ6,000名の人々は、12月30日に、グジャラート(Gujarat)州政府が動員した約3,000名の警官隊によって進行を阻まれてしまった。そのため、行進参加者は、野営キャンプを張って、抗議活動を続けた。

こうした膠着状態が続く中で、1月4日の午後8時頃に、警官隊は、野営キャンプを襲い、夕食・就

寝中の人々を、棍棒、ムチなどで殴打した。そして、約140名を逮捕するという挙に出た。

このような警察の弾圧に抗議して、またダム建設の中止を要求して、1月7日には、反対運動のリーダーであるメダ・パトカー(Medha Patkar)女史のほか、7名の人々が、ハンガー・ストライキに入った。このハンストは、1月28日まで、21日間も続けられた。

このようなダム建設反対の強い住民意思に直面して、また国際的な非難の声に直面して、バーバー・コナブル(Barber B. Conable)世銀総裁(当時)は、1991年1月13日に、サルダル・サロバル・プロジェクトについて、独立した第三者機関の評価を受けることに同意した。

その後、独立調査団をどのような形で組織するのかについて、またその任務をどうするのかについて、種々の意見が出され、なかなかまとまらなかった。特に構成メンバーについては、その人選をめぐる相当に手間取った。

結局のところ、独立調査団は、総勢4名で構成されることとなった。団長には、元米国下院議員で、国連開発計画(UNDP)の事務局長も務めたことのあるブラドフォード・モース(Bradford Morse)氏が就任し、副団長には、カナダの人権弁護士トーマス・バージャー(Thomas R. Berger)氏が就くこととなった。その他の構成メンバーは、環境エンジニアのドナルド・ギャンプル(Donald Gamble)氏と社会科学者のヒュー・ブロディ(Hugh Brody)氏であった。

調査団に付託された二大目的は、サルダル・サロバル・プロジェクトによって立ち退かされるかないしは影響を受ける住民の問題と、このプロジェクトの環境影響の問題であった。

ダム建設反対運動の中心組織である「ナルマダを救う会」(NBA, Narmada Bachao Andolan)は、当初、この調査団の人員構成が真に独立的なものではなく、また調査対象分野が狭すぎるとして、その派遣に異議を唱えた。しかし、その後、「ナルマダを救う会」は、調査団の独立性が一応は保たれていると判断して、またダム建設が既成事実であるとの前提に立たないことを条件として、調査に協力して行くという態度を表明した。

独立調査団は、1991年9月1日から活動を開始した。調査メンバーは、翌年3月1日までの間に4回にわたってインドを訪れ、インド中央政府と関係3州(グジャラート州、マハラシュトラ州、マディヤ・プラデシュ州)の政府ばかりでなく、水没対象村落と再定住村落、さらに「ナルマダを救う会」のほか、ダム建設賛成派のNGO(Arch Vahini, Anand Niketan Ashramなど)との会合を重ねた。調査団が訪れた村落の数は、65ヵ村にもものぼった。

(3) モース報告書

独立調査団の報告書(以下、「モース報告書」)は、1992年6月18日に、ルイス・プレストン(Lewis T. Preston)世銀総裁に提出された。この調査報告書は、363ページにもものぼる大部なものである。その内容は、世銀の期待に反して、極めて厳しいものであり、世銀貸出の継続に対して再考を促すものとなっていた。

報告書の結論は、このプロジェクトにかかわる移住問題と環境問題の解決には見通しが立っていないことを理由に、「世銀貸出の停止」を勧告するというものであった。つまり、「最も賢明な道は、世銀がプロジェクトからいったん手を引き、新たな視点から検討し直すことであろう」というのであった²¹。

6月18日の記者会見において、調査団長のモース氏は、「現在発生している事態については、世銀とインド政府双方に責任がある」と指摘するとともに、「われわれの見解では、サルダル・サロバル・プ

プロジェクトによって立ち退かされる人々の全員の再定住は、現状では可能ではないし、またこのプロジェクトの環境影響が適切に考慮されるかないしはこれに対して十分な対策が講じられてきていないという点において、このプロジェクトには欠陥がある」と断定した²²。

モース報告書によれば、このような事態が生じている根本原因は、「世銀によって課せられている移住と環境に関する要件が遵守されていないにもかかわらず、サルダール・サロバル・ダム建設が進められてきている」ことにある。そして、「人間的・環境的な側面での問題に対する関心が欠如したままに、技術的・経済的な動機だけでプロジェクトが進められてきていることは明らかであるように思われる」と指摘した²³。

(4) 世銀の対応

世銀は、当初、モース報告書の勧告内容を受け入れようとはしなかった。その代わりに、これに反論することで事態を乗り切ろうとした。このような観点から、世銀は、6月23日に、副総裁の名において、各々の世銀理事(Executive Director)宛に文書を配布し、モース報告書の受け入れに難色を示す姿勢を明らかにした。

こうした世銀経営陣の作戦が功を奏して、10月23日の理事会においては、世銀がナルマダ融資を停止すべきであるとの立場を採ったのは、41%の投票権数を有する理事で、残りの理事は、融資継続の立場を採った。前者の立場を表明したのは、アメリカ、日本、オーストラリア、カナダ、ドイツ、ノルウェーなどの理事であった。後者の立場を採ったのは、オランダ、イタリア、フランス、イギリス、ベルギーなどの理事であった。サウジアラビア、中国などの開発途上国の理事もまた、後者の立場を支持した。

この理事会表決において注目されるのは、日本の理事が、世銀融資の継続に反対票を投じたことである。ナルマダ融資問題に関して、日本の理事が明確な態度表明を行ったのは、初めてのことであった。この点は、世界各国の環境保護団体、人権保護団体から高い評価を受けた。

また、同日の理事会において、アメリカのパトリック・コーディ(E. Patrick Coady)理事は、世銀の貸出姿勢を厳しく批判して、次のような内容の声明を発表した。即ち、「1985年の当時に問題の所在が明確に把握されていたならば、今日このような議題を審議する必要はなかったであろう」と指摘するとともに、「独立調査団の調査結果を受け入れ、世銀は、このプロジェクトからいったん手を引き、再審査を行うべきである」と強調した²⁴。

しかし、融資停止派は、過半数までには至らなかった。そのため、このような表決結果を受けて、世銀は、今後さらに6ヶ月の猶予期間を設定し、その間にインド側での「行動計画」(Action Plan)の策定と実施の状況を見守り、1993年4月に「行動計画」の進展状態に照らして、改めて審議を行うという立場を明らかにした。

このように、世銀経営陣は、モース報告書の勧告を無視して、ナルマダ融資の継続を画策した。しかし、こうした世銀の悪あがきにも限界があった。なぜなら、肝心のインド政府が、世銀の期待する「矯正措置」、特に住民移転問題を片付けられなければ、世銀としては、如何ともし難いからである。その結果、世銀は、遂に1993年3月30日にサルダール・サロバル・プロジェクトへの貸出の中止を表明したのである²⁵。

しかし、この貸出停止措置は、世銀の側から講じられたのではない。形式的には、同日の世銀理事会において、インドのビマール・ジャラン(Bimal Jalan)理事が、世銀貸出約束額4億5,000万ドルの

うち、未支出分の1億8,000万ドルについて、これの返上を申し出るという形が採られたのである。この返上にあたって、インド政府は、世銀の付けた条件が「インドの自尊心を傷つけるものである」ことを理由にした。

ここでインド政府が言及した「世銀の付けた条件」とは、1992年10月23日の理事会での表決結果のことである。先に見たように、この理事会表決においては、1993年3月31日までの6ヶ月の猶予期間を設定して、その間にインド政府の「行動計画」の策定・実施状況を見守り、その進捗状況を見て、同年4月以降に、貸出継続か否かについて改めて審議を行うこととされていたのである。

こうして、タイムリミットの3月31日を迎えるにあたって、移住問題と環境問題の解決の見通しの立たないインド政府は、「自尊心を傷つける」との口実の下に、世銀貸出約束額の未支出分の返上を申し出たのである。

2 クドゥン・オンボ・ダム問題

(1) インドネシア内外に波紋を引き起こした非人道的貯水

「クドゥン・オンボ」とは、ジャワ語で、「深くて広い」という意味である。つまり、この地域は、スラン川に沿って、両側の山並みが深く切れ込んだ広大な渓谷を成している。この渓谷に広がる盆地は、ジャワ島でも最も肥沃な農地の一つであった。

こうしたことから、クドゥン・オンボ・ダムの建設構想が持ち上がったとき、当然のことながら、大多数の農民は、これに異議を唱え、移住を拒んだ。立ち退き拒否の主な理由は、先祖伝来の土地に対する愛着、補償金の少なさに対する不満、移転先での生活不安などによるものであった。

しかし、インドネシア政府は、こうした農民の声に一切耳を傾けず、ダム建設工事を進めた。ダム建設工事を受注したのは、間組と現地企業ブランタス・アビプラヤ社(P.T. Brantas Abipraya)であった。両社は、コトパンジャン・ダムでも建設工事を受注した。

先に見たように、ダムの完成と同時に、インドネシア政府は、貯水を開始した。水嵩が増すにつれ、村人たちは、数度にわたって家屋を高台へと移転させた。しかし、貯水池の水の溜まり具合は、予想以上に早かった。そのため、引っ越しの作業中に、波に吞まれて溺死する人々までもが出た。

こうしたインドネシア政府の非人道的貯水に対しては、喧々囂々たる非難の声が、インドネシア内外において沸き起こった。同時に、このような非人道的貯水を宥恕し、それを食い止めるための何らの歯止めも掛けなかった世銀と輸銀に対しても、強い国際的非難の声が沸き起こった。

それでは、このような非人道的な貯水が、なぜにまかり通ってしまったのであろうか？ これには、ナルマダ問題の場合と同様、「開発融資」資金の借り手(インドネシア政府)の側および貸し手(世銀と輸銀)の側の双方に責任がある。インドネシア側では、この事件は、特にスハルト政権下において、「開発には犠牲がつきものである」との口実の下に進められた人権無視の強権的な住民移転政策の象徴的な出来事であったのである。他方において、世銀と輸銀にとっては、本件は、ずさんな事前調査、融資条件の遵守の面でのチェックの甘さ、社会的・環境的問題についての上辺だけのモニタリング、借り手側への責任転嫁の典型的な事例であったのである。

(2) クドゥン・オンボ・ダム建設の経緯

クドゥン・オンボ・プロジェクトは、沿革的には、世銀融資の下に進められたジュラトゥンスルナ流域開発計画(Jratunseluna Basin Development Scheme)に端を発している。この流域の水資源開発のためのマスター・プランは、1971年に作成された。このマスター・プラン作りを受注したのは、オ

ランダのコンサルタント会社ネデコ(NEDECO)社とオーストラリアのコンサルタント会社スノイー・マウンテンズ・エンジニアリング(SMEC)社であった。このマスター・プランのうちでは、五つの大規模ダム建設が提案されていたのであるが、そのうちの優先プロジェクトの一つとして、クドゥン・オンボ・ダム建設が掲げられたのである。

この構想に基づいて、インドネシア政府は、クドゥン・オンボ・ダム建設融資を世銀と輸銀に要請した。これに応じて、世銀は、1982年11月に、クドゥン・オンボ・プロジェクトを審査するための第1次ミッションをインドネシアに派遣した。次いで、1984年5月には、世銀の第2次審査ミッションがインドネシアを訪れた。その結果、1985年4月4～11日には、世銀とインドネシア政府との間で、本プロジェクトへの融資についての交渉がワシントンで行われた。

この交渉結果を受けて、1985年5月には、世銀理事会は、「クドゥン・オンボ多目的ダムおよび灌漑プロジェクト」のために、1億5,600万ドルの融資(返済期間20年、据置5年)を行うことを正式に承認した。このプロジェクトの総経費は2億8,310万ドルと見積もられていたのであるから、世銀は、その半分以上の資金を負担したことになる。

クドゥン・オンボ・プロジェクトにはまた、輸銀も、協調融資を行った。つまり、1987年3月に承諾された対インドネシア融資9億ドルの一部(2,700万ドル)と1988年8月に承諾された融資5億8,000万ドルの一部(2,300万ドル)の総計5,000万ドルが、これに向けられたのである。

(3) 不十分な事前調査

輸銀融資は、開発途上国への資金還流措置の一環として実施された。この融資にあたって、輸銀が、どのような事前調査を行ったのかは定かではない。この点は、国会においても問題となった。1989年6月16日に、参議院大蔵委員会において、本岡昭次議員(社会党)は、「輸銀自身が独自で調査をしたというようなことがあったのかなかったのか」と尋ねた。この質問に対して、輸銀の田中敬理事は、次のように答えた。

「輸出入銀行は、本来輸出入銀行独自の案件につきましては長年蓄積しましたノウハウに基づきまして、さまざまな観点から審査を行っております。また、本件のような国際金融機関との協調融資につきましては、私どもよりもむしろ国際金融機関が長年蓄積した豊富な経験、ノウハウを持っておりますので、まず国際機関の行います審査、管理状況を活用しながら案件の審査を進めておるのが現状でございます。

具体的に本件の審査につきましては、本件の承諾を行いますに当たりましては、世銀の行いましたプロジェクトのアプレーザルを、私どもが資料といたしまして精査をいたしまして、フィージビリティ、その他について、これを十分審査をいたしました。それから輸出入銀行のスタッフによりまして現地のサイトも実際に見せております。融資承諾をいたしましたのが1987年の3月でございますけれども、1986年の12月には、私ども輸出入銀行の職員と現地ジャカルタの駐在員が現場のサイトを見ております。

それから、第2回の融資承諾を行いましたのは、昨1988年の5月ごろでございましたが、昨年1月に第2回の融資承諾以前に現地のサイトを見る、こういう観点で審査を進めております。それと同時に、実際に貸し出しを行いますのが問題でございますが、貸し出しを行います際には、インドネシア政府、このプロジェクトの実施者と十分協議をいたしまして、資金需要の確認をいたしますとともに、世界銀行、輸出入銀行、そしてインドネシア政府という三者の協議会を設けまして、そ

こで十分協議会で点検をした上で実際の貸し出しを行うというような審査をいたしております。」²⁶

このように、田中理事によれば、輸銀は、このプロジェクトを十分に調査したというのであるが、はたしてそうなのであろうか？ まず、田中理事によれば、輸銀は、審査段階において、世銀によって作成された「スタッフ審査報告書」(staff appraisal report)を精査したとのことである。しかし、世銀業務評価局は、世銀自らが、このスタッフ審査報告書において重大な誤りを犯したことを認めているのである。つまり、『非自発的移住の最近の経験:インドネシア—クドゥン・オンボ』(1998年)と題される世銀評価報告書では、次のように指摘しているのである。

「世銀のスタッフ審査報告書では、立ち退き住民のうちの90%は、最終的には集団移住計画の方を選択するであろうとの推定の上に立っていた。しかし、この点での実際の数字は、25%足らずであった。」²⁷

このように、世銀評価報告書によれば、前記のような楽観的な推定に立ったことが、その後に発生した住民移住をめぐる悲劇の出発点となったというのである。この点について、同報告書では、次のように述べられている。

「このような不正確な推定に立ったことが、恐らく、その後に発生した惨事を説明する最も重要な要因と言えよう。そのために、このプロジェクトの立案者、実施者、さらに世銀は、代替的な移住計画と所得創出作戦を用意するのを怠ってしまった。そのためにまた、集団移住計画に乗らない人々から土地を取用するためには、どのような補償方式が妥当であるのかについて注意を払うことを怠ってしまった。」²⁸

このように、世銀は、スタッフ審査報告書のうちにおいて重大な判断の誤りがあったことを認めているのであって、このような欠陥報告書を輸銀が幾ら「精査」したところで、適正な判断が下せるわけがないのである。同様なことは、現地調査についても言える。田中理事によれば、第1回融資にあたって、1986年12月に、輸銀スタッフが現地サイトを訪れたとのことである。もしも現地サイトを訪れていたのであれば、この時点では移住問題の解決がほとんど進展していなかったことを知り得たはずである。

この点で、世銀評価報告書では、このプロジェクトを担当したタスク・マネージャー(task manager)が、現地サイトを訪れず、もっぱらインドネシア政府の情報のみで依拠していたことを認めて、次のように記している。

「1985～87年にかけての最初の3年の監督の期間、世銀は、現地を訪れなかったし、また再定住の実行状況について検討もしなかったし、報告書も作成しなかった。ジャカルタ在住のタスク・マネージャーは、補償と再定住が、集団移住計画を通じて、予定通り進んでいるというインドネシア政府の言い分を受け入れ、その旨を監督報告書に転載していたにすぎなかった。」²⁹

このように、1985～87年の期間、世銀のタスク・マネージャーでさえも、現地サイトを訪れず、もっぱらペーパー・ワークのみに終始していたというのであるが、このような状況の下で、はたして輸銀スタッフが本当に現地を訪れたのであろうか？ また、たとえ現地を訪れたにしても、ダム建設の現場をちらっと眺めただけで、後はインドネシア政府の説明を鵜呑みにしただけではなかったのか？

田中理事はまた、第2回の融資に先立って、1988年1月にも輸銀スタッフが現地サイトを訪れたと述べている。もしもそうであるならば、この時点では、すでに法律扶助協会(LBH)により人権侵害の状況が明らかにされていたのであるから、移転作業がいかに進展していないのかを知り得たはずであ

る。輸銀スタッフが本当に現地調査を行ったというのであれば、住民移転の難航状況は、かえって第2回融資を思い止まらせるに値する要因であったはずである。しかし、輸銀は、そうしなかった。それは、なぜなのか？

この点について、世銀評価報告書では、クドゥン・オンボ・プロジェクトにおいて間違いが生じたのは、「プロジェクトの監督のためのタスク・マネージャーが、審査チームに対して助言を行ったと同一のエンジニアであった」という点にあるとして、次のように述べられている。

「1987年9月にLBHにより人権侵害状況についての年表の写しが世銀に提供された際に、タスク・マネージャーは、そのような非公式の情報を不正規なものと考え、それに対応する必要はないと判断した。1988年5月には、世銀の移住問題の専門家が、初めて現地サイトを訪れた——それまではプロジェクトの準備ないしは審査の段階において、世銀の移住専門家が、現地サイトを訪れたことはなかった——のであるが、その後でさえもジャカルタの現地ミッションは、この専門家の所見に不快の感情をあらわにし、彼の報告書が、情緒的で、誇張されていると見なしたのである。」¹⁰

このように、世銀は、その審査と監督が、もっぱらエンジニアリングの観点に偏っており、折角に派遣された移住専門家の意見が、タスク・マネージャーにより無視されてしまったとしているのである。これに対して、輸銀の場合には、移住専門家も抱えていないのであるから、現地調査には、このような側面の問題には何ら関心を有していなかったと見てよい。こうして、世銀、輸銀、インドネシア政府との間で設けられたとされる協議会では、輸銀は、単に世銀タスク・マネージャーとインドネシア政府の見解を聞くだけであったのである。これで、どうして「十分に協議」したと言えるのであろうか？

世銀がLBHにより、立ち退き対象住民への威嚇などの人権侵害が行われている旨を知らされたのは、1987年5月の時点であった。これに次いで、同年9月にも、LBHは、再度、事態の深刻性について世銀の注意を喚起した。さらに、1988年5月には、世銀自らが派遣した移住専門家でさえも、移転問題がこじれていることを指摘した。

しかし、世銀は、これに対して何らの対応策も講じようとはしなかった。そればかりか、ダム貯水池の湛水までも宥恕してしまった。この間の事情について、世銀環境局によって1994年4月8日に公表された『移住と開発——非自発的移住を伴うプロジェクトの世銀レビュー(1986～1993年)』と題される報告書では、次のように説明されている。

「インドネシアにおけるクドゥン・オンボ多目的プロジェクトについては、1984年に世銀審査が行われ、1985年に貸付が実施された。このプロジェクトのために、総計で20カ村の5,268世帯の住民の立ち退きが必要であった。移住計画の策定は、早い段階から開始された。そして、詳細計画が、世銀によって審査された。移住計画では、立ち退き対象住民の75%は、インドネシア政府の総合的な集団移住計画のうちに組み入れられることが予定されていた。同政府が世銀に説明したところによれば、プロジェクトの土木工事の進展に合わせて、集団移住の方法により、移転スケジュールが実施されるとのことであった。1987年までに同政府が世銀に説明したところでは、現地には80世帯のみが留まっているにすぎないとのことであった。プロジェクトの監督ミッションの報告のうちでは、時には再定住作業の遅れについて触れられることもあったのであるが、その原因は、主として土地取得の遅れに起因しているというのであった。

プロジェクトの実施から3年後に、世銀は、インドネシアのNGOから、異なった情報が示され

た書簡を受け取った。そのため、世銀は、再定住に関する矛盾した報告書について調査する目的で、専門家による監督ミッションを派遣した。この監督ミッションの調査結果では、プロジェクトによって影響を受ける人々の大多数が、集団移住計画に参加することを拒否し続けており、依然として冠水予定の貯水池の一部に留まっているというのであった。これらの3,800世帯の人々に対して提供された補償金額は、彼等が失った資産価値を遥かに下回っており、大多数の人々は、その受け取りを拒否していた。同政府は、世銀により勧告された措置を講じようとしなかった。そして、1989年に、当局は、ダムを運用を開始してしまった。これは、同政府の世銀に対する保証、つまり人々が貯水池から立ち退くまではダムを運用を開始しないという保証に反していた。

世銀の専門家ミッションが冠水地域に立ち入ることを拒絶された後に、それよりもハイレベルでの戦略的な話し合いが行われた結果、新たな再定住計画について合意に達した。世銀のフォローアップ専門家ミッションは、残存していた移住対象者のための矯正措置を案出するために、同政府および現地NGOと共同して作業した。この計画の実施の結果、事態は著しく改善されたのであるが、初期段階において再定住についての監督が行われなかったことのコストは、関係当事者にとって高いものだった。³¹

以上が、クドゥン・オンボ・ダム建設に絡んで生じた住民移住問題に対する対応振りについての世銀の説明である。ここでは、世銀は、初期段階において適切な「監督」措置を講じなかったことを認めつつも、事後的な「矯正措置」を講じたことを強調している。しかし、このような措置を講じたからといって、世銀の貸し手責任の問題が解消されるわけではない。ここで、世銀融資の問題点をまとめてみると、以下のような点を指摘することができる。

(4) 世銀融資の問題点

まず第一に、世銀の審査・監督業務は、もっぱらペーパーワークに止まっているということ、換言すれば審査ミッションおよび監督ミッションは、現地に足を運んでいないということである。彼等は、インドネシア政府の説明を鵜呑みにして、プロジェクトを承認し、貸付を行っているのである。

第二に、世銀は、現地では深刻な人権侵害問題が発生していることを知った後にも、融資ストップという伝家の宝刀を抜こうとはしなかったのであり、また「人々が貯水池から立ち退くまではダムを運用を開始しないという保証」が無視されたにもかかわらず、それへの対抗措置を講じようとはしなかったのである。

第三に、このような憂慮すべき人権問題の発生について、世銀は、自らには被害住民に対して最終的責任を採ろうとはしないのである。また、このような問題を生み出したタスク・マネージャーをはじめ、世銀スタッフの責任も追及しようとはしないのである。この点に関しての世銀の言い訳は、借入れ国の側に人権尊重の意思が欠けている場合には、どうしようもないというのである。こうして、世銀は、このような事態の発生の主要責任を借入れ国の側に転嫁してしまっているのである。

第四に、世銀は、「矯正措置」の採用により、「事態は著しく改善された」としているのであるが、実際には貯水池近くの荒れ地が整地され、3ヵ所に再定住地が造成されたにすぎない。そこに移住したのは、残留住民の一部にすぎず、その他の人々は、依然として貯水池周辺に留まり続けたのである。また、急造された再定住地に移住した人々の多くは、生活手段がないために、未だに生活再建ができないでいる。

第五に、貯水池周辺には軍隊が常駐し、残留住民を威嚇し続けてきた — 一部住民が再定住地に移

転したのは、このような脅しの結果でもある — のであるが、世銀は、この点について何ら触れていないのである。

第六に、世銀は、NGOとの共同作業について語っているのであるが、残留住民への支援活動の中心となってきた「クドゥン・オンボ開発の犠牲者との連帯グループ」(KSKPKO)など、スハルト政権に批判的な態度を採ってきたNGOは、「矯正措置」について何らの相談も受けてきていない。ここでもまた、世銀は、政府寄りの「いい子」のNGOとの接触を、宣伝材料として利用するという常套手段を用いているのである。

第七に、世銀の事後評価においては、「腐敗」の問題については何ら言及していない。このプロジェクトにおいて住民移住の問題がこじれた一つの原因は、インドネシアの中央・地方政府官僚による補償金のピンハネにあったのであるが、世銀は、この問題に意図的に触れることを避けているのである。

以上に見てきたところから知られるように、世銀が本件についての事後評価を行ったこと、またそこにおいて、とりわけ初期段階において世銀側に誤りがあったことを認めたことは評価できることである。しかし、世銀は、こうした問題の責任の所在を曖昧にしたままで、インドネシア側に「矯正措置」を講じさせたということで、自らの責任の免罪符にしようとしたのである。

(5) 輸銀融資の問題点

世銀は、クドゥン・オンボ・プロジェクトにおいて、事前調査が不十分であったことを認めたのに対して、輸銀は、このような誤りを認めようとはしなかった。先に見たように、国会においても、田中理事は、「十分な調査」を行ったと強弁し続けた。そして、同国会において、大蔵省国際金融局長の内海孚氏は、「最近では移住が進みまして300世帯の移住が決定した」とか、「今後とも現地にとどまっている世帯が危機にさらされるようなことはない」とか、インドネシア政府側からの情報だけに基づいて、残留住民への対応策が講じられているとの答弁を繰り返したのである³²。

こうして、輸銀は、自らの融資により深刻な人権侵害問題が発生していることを否定し続けた。しかし、実際には、輸銀は、現地事情を十分に把握していなかった。このことは、筆者らが、クドゥン・オンボの現地を訪れるに先立って、1990年7月に輸銀と話し合いを持った際の対応振りからも裏付けられる。その際には、輸銀関係者は、もっぱら輸銀ジャカルタ事務所と連絡をとって情報収集に努めたいと答えることだけに終始したのである。

現地訪問の後、筆者は、『エコノミスト』誌(1990年9月25日号)に「対インドネシア援助はこれでよいか」と題する一文を著して、残留住民の惨状について報告した。その直後の輸銀との話し合いの会合において、木下営業第1部長によりなされたのが、先に触れた「成田空港でも強制立ち退きをやったではないか」云々の発言であったのである。

その後、輸銀ジャカルタ事務所の職員が、クドゥン・オンボの現地を訪れた。それによって、輸銀も、現地での事実関係、特に残留住民が生活難に陥っていることを把握するに至った。

そのため、それ以降は、現地住民の窮状に対して、日本政府、特に輸銀が、どのようなアフターケア措置を講じるのかについて、筆者らは、幾度となく輸銀との会合を持った。このような話し合いの過程で論議の焦点となったのが、先に触れた「国際連帯・人道基金」の設立構想の問題であった。

この基金設立構想の狙いは、クドゥン・オンボ・ダムの建設で立ち退かされ、未だ貯水池周辺に残留している住民たちの生活再建のために、この基金を充てようとする点にあった。特に農業・漁業・畜産などの分野での技術習得、さらにはその他の職域での職業訓練のために、基金資金を充当して、

彼等の自活を支援しようというのであった。

しかし、この構想に対する輸銀の対応振りは、実に消極的であった。その理由として輸銀が言い張ったのは、先にも触れたように、輸銀が融資機関であること、従って無償援助とか技術援助とかを行う機関ではないことから、この種の基金構想には応じられないというのであった。それ故、筆者らは、外務省と話し合って、無償援助、技術援助、NGO補助金などの方法を活用することを示唆した。

しかし、輸銀は、このような努力を行おうとはしなかった。これは、一つには、縦割り行政の悪弊に起因していた。輸銀は、大蔵省の所轄下に置かれているため、輸銀と外務省との間には直接のコミュニケーションがないのである。そのため、この件について、輸銀が大蔵省と話し合うよう、再三にわたって促した。しかし、輸銀は、重い腰を上げようとはしなかった。

こうして、基金構想は、輸銀により握り潰されてしまった。このような結末は、基本的には、輸銀が、この構想を実現するために大蔵省および外務省に働き掛けるという意向を有していなかったことに起因していたと言えよう。

その結果、輸銀は、自らの融資により深刻な人権侵害問題を生み出していたにもかかわらず、こうした問題に対しては、類被りを決め込んでしまったのである。また、世銀が、この問題に関して事後評価を実施し、その評価結果を公表したのに対して、輸銀は、事後評価を実施したのかどうかも疑わしいのである。少なくとも本件に関する事後評価報告書は、輸銀によって公表されてきていないのである。

こうして、輸銀は、自らの融資姿勢を改める絶好の機会を逸してしまったのであり、また自浄能力がないことを自らに証明してしまったのである。しかし、本件は、その当時ODAの供与が検討されていたコトパンジャン・ダム建設問題に大きな影響を及ぼした。なぜなら、このダム建設への円借款の供与にあたって、日本政府とOECF(JBIC)は、異例の3条件を付加することとなったからである。

第4 日本の「援助」の構造的な問題点

コトパンジャン・ダム融資問題は、日本のODAが抱える問題の氷山の一角にすぎない。日本のODAには、幾つかの構造的欠陥がある。以下には、これらの主要な問題点について列挙してみることにする。

1 「援助」の受益者は誰か

日本のODAについて根源的に問われているのは、「受益者は誰なのか」という点である。すでに触れたように、ナルマダ融資問題との関連では、ババ・アムテ氏は、「日本の援助が私たちにまで届かないのはともかくとしても、せめて私たちが傷つけることだけはやめて下さい」と、日本国民に対して問い掛けた。

インドネシアでも、クドゥン・オンボ・ダム融資問題を含めて、日本の「援助」に対する批判の声が絶えず上げられてきた。1990年5月5日に海部首相(当時)がジャカルタを訪れた際に、「インドネシア人権擁護戦線」(INFIGHT)とSKEPHIのメンバーが抗議デモを行った。プラカードには、「あなた方の援助がどこに行っているのか、ご存じですか？」(Do you know where your aid goes?)、「援助という名の債務負担は、もう沢山です！」(No more burden by your aid!)などと書かれていた。

コトパンジャン・ダム融資に関しても、すでに触れたように、1991年9月3日に在ジャカルタ日本大

使館を訪れた学生たちは、「援助とともに地獄へ行け！」(Go to hell with your aid !)とのシュプレヒコールを繰り返した。この「援助とともに地獄へ行け！」というスローガンは、スカルノ大統領が、1965年8月17日の独立記念日での演説において、国際通貨基金(I M F)と世銀からの脱退を表明した際に用いた言葉である。

われわれ日本人に問われているのは、これらの言葉にどう答えて行くかである。こうした声に耳を傾けずに、日本政府は、「援助」は、外交レベルの問題であるとして、住民不在の「援助」を繰り返してきた。その結果、独裁政権を支持するような案件、一部富裕層に恩恵をもたらすだけの案件、人権抑圧に手を貸すような案件、最貧層の人々とか先住民の人々とかを虐げるような案件、日本企業を潤すだけの案件、さらには環境破壊をもたらすような案件までもが、すべて「援助」の美名の下に実施されてきているのである。

2 歪められた「要請主義」の原則

日本のODAにおいては、「要請主義」の原則が歪められている。「要請主義」の原則は、それ自体としては、基本的に正しいと言える。しかし、ODAの供与の話し合いは政府間で行われることから、「要請主義」の原則が形式的に適用される場合には、外交レベルにおいては、その国の政権を形成している支配者層、ないしはせいぜいのところ多数民族の利益しか上がってこない。そのため、最貧層の人々とか少数民族の人々とか先住民の人々とかの声は、「要請」ベースには乗ってこないのである。

これに加えて指摘しなければならないのは、相手国政府による「援助要請」に先立って、プロジェクト・ファイディング(援助案件探し) — 略称「プロファイ」 — の段階で、日本のコンサルタント会社や商社が裏で大きな役割を果たしているということである。これらのコンサルタント会社、商社は、現地政府に各種のプロジェクトを持ちかけ、当該政府がこれに関心を示せば、日本政府の承諾を得られやすいように計画案を作成し、これを外交ルートを通じて「要請」させるのである。こうして、形式的には相手国政府の「要請」という形はとられても、実際には日本のコンサルタント会社なり商社なりが裏で糸を操っている場合がしばしば見られるのである。

このように、日本のODAは、その多くがコンサルタント会社や商社によってプロファイ(案件発掘)が行われるのであり、これが相手国政府によって受け入れられるよう、水面下で種々の働き掛けが行われるのである。それ故、相手国政府が持ち出してくる「要請」案件の多くには、日本企業の意向が大きく反映されているのである。そのため、日本政府により「優良案件」と言われるものには、現地住民、特に底辺層の人々とか少数民族、先住民にとっては必ずしも優良でないことが多いのである。

コトパンジャン・ダムの場合には、プロファイを行ったのは、東電設計(株)であり、また国際協力事業団(J I C A)によるフィージビリティ(実行可能性)調査(F/S, Feasibility Study)を受注したのも、東電設計であった。次いで、O E C Fが供与したエンジニアリング・サービス(E/S, Engineering Service)借款を利用して、詳細設計(D/D, Detailed Design)が作成されたのであるが、これを受注したのも、東電設計と現地企業ヨドゥヤ・カルヤ社(P.T. Yodya Karya)であった。その上、工事着工後に、「プロジェクト監理」の中核業務を受注したのも、東電設計であった。

こうして、東電設計の思惑通りに、このプロジェクトが、立案され、実施されたのである。具体的には、社会的・環境的な影響の少ない2段開発方式よりも、むしろそうした影響の大きい1段開発方式の線に沿って、本プロジェクトが実施されてしまったのである。その間、J I C AおよびO E C Fは、F/SやD/Dの歪みを正すチェック機能は何ら果たさなかったのである。要するに、J I C Aは、調

査業務をコンサルタント会社に「丸投げ」しただけであった。また、OECDは、E/S借款を供与しただけで、それによって出来上がったD/Dをチェックする能力を欠いていたのである。

(3) 社会的・環境的コストの軽視

日本のODAプロジェクトに関する費用/便益分析なりF/Sなりにおいては、もっぱら経済的・技術的な観点からの便益性と実行可能性が重視される。そのため、当該プロジェクトに関しての機会費用(opportunity cost)、さらには社会的コストとか環境的コストとかが軽視される傾向がある。

日本のODAにおいては、「贈与」よりも「円借款」と呼ばれる貸付の方が多いためであるが、円借款は、借入れ国の債務累積の原因を作り出す。円借款はまた、ダム、発電所、灌漑、道路、橋梁、港湾、空港などのインフラストラクチャー(経済・社会基盤)関連の大規模開発プロジェクトに向けられる傾向が強い。日本のODAにおいては、経済インフラが占める割合は著しく高い。

インフラ関連の大規模開発プロジェクトは、自然的・社会的環境に大きな影響を及ぼすことになる。こうしたことから、ODAの供与にあたっては、とりわけ円借款の供与にあたっては、「援助」受け入れ国の経済、社会、自然状況への影響に対して慎重な配慮を払うことが、不可欠の前提条件である。しかしながら、日本の「援助」実行においては、ODAの供与に関して発生する社会的・環境的影響に対しては、十分な配慮がなされてきていない。このため、日本のODA絡みで、自然環境と社会環境の破壊が世界各地で繰り広げられてきている。

コトパンジャン・プロジェクトの場合には、自然環境と共存し、また自給自足できていた住民——立ち退き対象者数は、2万3,000人にのぼると推定される——の大多数を、熱帯林を切り開いて造成された移住地へと移転させた。そこは、ラテライトの剥き出しの不毛の高台である。このような土地条件の下では、「持続的農業」(sustainable agriculture)は、およそ不可能である。

このような住民移転のつけは、極めて大きい。「川の民」から生活基盤を奪って、彼等を荒地に追いやっておいて、いくらアフターケア措置——その典型が、「行動計画」(action plan)である——を講じても、彼等は生活再建できず、まさに焼け石に水である。

コトパンジャン・プロジェクトではまた、自然環境・自然生態系の保全への視点が欠如していた。JBIC・SAPSチームの中間報告書(以下、「SAPS報告書」)でも、コトパンジャン・プロジェクトの場合には、F/Sの段階で、当地の生物学的多様性に対して考慮が払われなかったとして、次のように述べられている。

「最近の調査では、リアウ州の低地森林には、地上のいかなる森林に比べても、最高の生物学的多様性が含まれていることが判明している(WWF)。もしもF/Sの期間に、生物学的多様性についての適切な調査が実施されていたならば、象や虎以外にも、保全関心の対象となる多数の種が見つけ出されたであろうことは疑いの余地がない。」⁹⁹

こうして、コトパンジャン・プロジェクトでは、自然環境の保護は、36頭のスマトラ象の移転に矮小化されてしまった。しかし、そのスマトラ象でさえも、今日、はたして生きていのかどうかでさえも疑われているのである。この点について、SAPS報告書では、次のように述べられている。

「ギアム・シアク・クチル保護区(Giam Siak Kecil Reserve)に移転された象の運命は不明である。実際には、移転サイトでさえも不確かである。この保護区の端に位置する主要村のタシク・スライ(Tasik Serai)村(北緯1度7分17秒、東経101度34分25秒)の村長は、この地域に象が移転されたことを知らなかった。この地域では象は稀で、最後の象が記録されているのは、2001年12月である。こ

の保護区では、適当な生息地は、ほとんど残されていない。なぜなら、この保護区の大部分は、泥炭湿地帯である上に、当該保護区の乾燥地部分では、木材伐採の度合いが激しいからである。」³⁴

(4) 透明性の欠如

日本のODAに関しては、基本的情報の公開がなされておらず、透明性がまるでない。これが、日本のODA絡みで発生する人権侵害と環境破壊の問題に第三者的なチェックがかからず、また「援助腐敗」が続出する大きな原因となっている。

ナルマダ融資の場合には、世銀による「環境ガイドライン」、「先住民ガイドライン」、「非自発的移住ガイドライン」の違反、さらに借款・融資協定³⁵の違反が、モース調査団により明らかにされた。モース報告書の言葉を借りれば、「約定の遵守という点から眺めれば、サルダル・サロバル・プロジェクトを通じて見られるのは、法的要件の無視、デッドラインの不遵守、その延長、事後的な改定の歴史である」というのである³⁶。

このような世銀によるガイドラインと借款・融資協定の違反行為が確定できたのは、モース調査団が、スタッフ審査報告書、借款・融資協定などの基本文書にアクセスできたためである。これに比べて、コトパンジャン・プロジェクトの場合には、審査報告書、詳細設計(D/D)、借款契約、進捗報告書、事業完了報告書などの基本文書が明らかにされていないのである。

筆者は、1991年10月3日付で、外務省経済協力局有償資金協力課長の石橋太郎氏宛に書簡を送り、コトパンジャン・プロジェクト関連資料の提出要求を行った。しかし、この要求は、拒否されてしまった。それでいて、石橋課長は、コトパンジャン・プロジェクトが、「経済的、社会的、環境的に問題はない」と強弁して、このプロジェクトへの融資を断行してしまった。

コトパンジャン・プロジェクトへの融資中止を求めて、二人の住民代表が訪日した際に、大蔵省、通産省、経済企画庁は、彼等の訴えに対して相当に理解ある態度を示した。しかしながら、結局は、外務省に押し切られてしまった。

外務省は、大使館、領事館という出先機関を有しており、情報収集という点では有利な立場に立っている。しかし、こうした出先機関からの情報がバイアスのかかったものである場合には、政策決定に歪みが生じることになる。また、たとえ的確な情報が現地から送られてきたにしても、本省の方でバイアスのかかった情報を他省庁に流すならば、他省庁にはこれをチェックする術がない。コトパンジャン・プロジェクトの場合には、このような弊害がもろに現れてしまったのである。

コトパンジャン・プロジェクトの場合には、外務省は、現地にはダム建設反対の意見はなく、単に補償金の釣り上げ要求をしているだけであるとの住民像を作り上げることに躍起となった。そのため、先に見たように、佐藤調査団は、アニス氏とアジム氏の自宅にまで押し掛けたのである。

さらに、外務省は、借款契約に盛り込まれた3条件を、単なる「要請」にすぎないと主張して、契約上の権利・義務関係を曖昧にして、その不遵守の問題を糊塗してしまったのである。こうした状態は、未だに続いており、外務省とJBICは、借款契約の公表を頑に拒んでいるのである。

世銀では、借款(融資)協定は、何ら秘密文書扱いされていない。それ故、もしも外務省とJBICが、コトパンジャン・ダム建設融資に関する「借款契約」を「公務秘密文書」と言い張り続けるのであれば、これらの機関は、この契約においては、世銀のそれとは異なり、開示に適さない特別の理由が存在することを証明する必要がある。

また、これとの関連で、「借款契約」の一部開示の問題がある。もしも「借款契約」のうちに公開に適

さない規定があるというのであれば、3条件を盛り込んだ規定だけを開示すれば良い。先に見たように、3条件は、立ち退き住民の移転同意と補償同意および自然環境の保護の三つの事柄にかかわるのであるから、それを不開示にしなければならないような説得的な理由は何ら存しない。もしもそのような一部開示の要求にも応じられないというのであれば、その内容は、先に見たような『プロスペク』誌に掲載されたものであることから、外務省とJBICとしては、その不遵守の問題が浮上してしまうことを恐れているのではないかと見ざるを得ない。

(5) 多額の使途不明金

日本のODAにおいては、使途不明金が多すぎる。このことは、とりわけコンサルティング・サービス経費とノン・プロジェクト融資について言える。

コトパンジャン・プロジェクトの場合には、エンジニアリング・サービス借款(11億5,200万円)、第1期工事分借款(125億円)、第2期工事分借款(175億2,500万円)を合わせると、総額で311億7,700万円にもよる巨額融資である。しかしながら、JBICによれば、融資約束されたのは、311億7,700万円であるが、そのうちから実際に貸付けられたのは、約230億円にすぎないとのことである。この点について、2003年5月12日に、参議院行政監視委員会において、岩佐恵美議員(共産党)の質問に答えて、JBIC理事の河野善彦氏は、次のように説明した。

「コトパンジャン・ダム本体事業への本行貸付け実行額は、第1期、2期合わせまして約230億円でございます。その内訳でございますが、ダム工事が、土木工事が約88億円、ダムの機材調達が約57億円、コンサルティングサービスが約33億円、道路整備が約30億円、そして送変電設備等が約23億円でございます。」³⁷

ここからは、この融資の異常性が浮かび上がってくる。一つには、貸付実行額の18%強に相当する33億円もの金額が、東電設計などのコンサルタント会社の手の中に入っているというのである。この金額は、付け替え道路の整備費30億円を上回っている。実際の建設工事を行ったのでもなく、単に「プロジェクト監理」業務に携わっただけで、どうしてこのような巨額の受注利益を得られるのであろうか？ この膨大な使途不明金は、実際には公金を利用した賄賂資金として使われたのではないかと疑われるところである。

二つには、河野理事の答弁によれば、約230億円の融資資金は、コトパンジャン・プロジェクトにかかわるコンサルティング・サービス費用、ダム/発電所および付け替え道路の建設費用、送電・変電設備の建設費用に充当されただけで、このうちには住民の立ち退き補償費と移住地の造成費用は含まれていないのである。それでは、住民移転絡みでは、日本の「援助」資金は、はたして投入されなかったのあろうか？

この点については、JBICは、これまで否定的な情報を流し続けてきた。JBICのホームページでも、コトパンジャン・プロジェクトへの「実施済み貸付総額：約230億円」と記され、あたかもそれ以上の融資資金が投入されてきていないかのような印象をタックスペイヤーに与えてきた。そればかりでなく、住民移転対策は、インドネシア政府の「内政上の問題」であるとして、この問題についてのJBICのかかわりを否定してきた。

しかし、実際には、外務省とOECF(JBIC)は、住民移転対策のために、密かにODA資金を支出してきたのである。その発端となったのは、1991年10月に外務省有償資金協力課長の石橋太郎氏がインドネシアを訪れた際であった。石橋課長は、10月4日に、国家開発企画庁(BAPPENAS)

のサレ・アフィフ(Saleh Afiff)長官と会見したのであるが、その際の会談での話題の一つは、住民移転資金の不足問題であった。この問題に関して、石橋課長は、住民移転対策費としてセクター・プログラム・ローンを「流用」することを示唆して、次のように述べた。

「移住地の整備に係る費用で追加が必要となる場合、もち論来年度のセクター・プログラム・ローン(以下SPL)でカバーする事も可能だが、むしろ今年度のSPLを本件に緊急的に流用することが出来れば、対策の全てでなくともかなりの部分に迅速に手をつけられると考える。いずれにせよ、当方が出来ることはできる限りやる決意である。」³⁸

こうして、コトパンジャン・ダムの住民移転対策費の不足分を補うために、セクター・プログラム・ローンの一部が、「流用」されることとなったのである。この問題は、国会の場においても取り上げられた。前記の参議院行政監視委員会において、岩佐議員は、この点について質した。これに答えて、外務省経済協力局長の古田肇氏は、次のように説明した。

「91年度、92年度、93年度、合計いたしまして約22億円でございます。」³⁹

こうして、外務省は、遂に住民移転対策費としてのセクター・プログラム・ローンの「流用」を認めたのである。しかし、古田局長は、この「流用」資金が、具体的に何に使われたのかは明らかにしなかった。この「流用」資金の一部は、再定住地での給水システムの敷設に充当された。この点について、SAPS報告書では、次のように述べられている。

「井戸問題の発生に対応して、すべての村々——マヤン・ポンカイ村は除く——では、OECD借款SPL-V/VIの下で、パイプ給水システムが備え付けられた。水源は、深く掘られた鑿井または近隣の小川の表層水で、多くの場合には砂利用の低速方式の濾過装置で処理された後に、ポンプ揚水され、パイプ配水システムで公共給水栓にまで導水され、全村域に行き渡るようにするというのであった。ポンプ揚水は、ディーゼル発電機で運行された。

この水供給システムでは、極めて高い水準での給水サービスを行うことが計画されていたのであるが、このシステムは、スタート時点から失敗を運命づけられていた。なぜなら、政府も、また村人も、そのいずれもが、運行とメンテナンスの責任を執る意向はなく、またその能力もなかったからである。移住省は、数週間ないしは数ヶ月の間、パイプ方式の水供給システムを運行した後に、これらの施設を村人に引き渡した。しかし、その後、このシステムを運行し維持して行くことが、余りにも困難であり、また高価であることが判明した。その結果、すべてのパイプ給水システムが失敗に帰ってしまったのである。」⁴⁰

コトパンジャン・プロジェクト絡みの住民移転対策にODA資金が「流用」され、しかもこの「流用」資金が、インドネシア側での「腐敗」のために無駄遣いとなってしまっているのは、この事例だけにとどまらない。例えば、リンボ・ダタ移住地には、総計で25個の井戸——タンジュン・バリット村では12個、タンジュン・パウ村では13個——が設けられているのであるが、いずれも赤茶けた水で飲用には適さない。しかも、これらの井戸には、「OECD援助資金」で作られた旨が表示されている。

これらの井戸の建設には、1997年度に「地方インフラ整備事業(Ⅱ)」の名目でインドネシア政府に対して供与された297億3,800万円の円借款の一部が充当された。井戸施設に充当された金額は、総額で4億3,443万8,395ルピア(578万1,393円)であった。その内訳は、タンジュン・バリット村1億4,736万1,818ルピア(196万4,327円)、タンジュン・パウ村1億4,616万4,545ルピア(197万8,806円)、コト・ラナ村1億4,091万2,032ルピア(183万8,260円)であった。なお、コト・ラナ村への供与資金のうちには、

500メートルの道路と1カ所の収穫関連施設の建設費用も含まれている。

これらの井戸施設は、そのほとんどが役に立っていない。この点については、SAPS報告書でも、タンジュン・パウ村の井戸施設の状況について、次のように描写されている。

「1999年に、地方政府は、OECDからの資金を得て、P3DTプロジェクトを通じて、13ユニットの公共水浴び/洗濯施設(MCK)を建設した。公共MCKの既存施設は、1ユニットのASG、2水浴び室(男性用と女性用) — 各部屋には、水浴び用の水槽一つが備え付けられている — 、2洗濯台という形で作られている。しかし、公共MCKは、住民によって利用されることはなかった。その理由は、乾季には、井戸水が干え上がってしまい、雨季には、汚濁水となってしまうからであった。」⁴¹

このような事態が生じたのは、一方においてインドネシアの役人と企業が、この「援助」資金を食物にしたためであり、他方においてOECDが、このような不正工事をチェックしなかったためである。これらの井戸の建設工事にかかわった村民の話では、日本からわざわざ監査に来ないことは解っていたので、工事関連の書類を捏造し、それに写真を添付してOECDに送付することだけで済まされてしまったとのことである。

これは、コトパンジャン・プロジェクト絡みの「援助腐敗」の一端にすぎない。このような「援助腐敗」は、単に再定住地においてばかりでなく、ゴム農園での植え付け、道路建設、森林造成、ムアラ・タクス寺院の堤防建設など至る所で繰り広げられた。その一例が、森林造成事業である。

先に見たように、1991年10月に、石橋課長は、インドネシアを訪れたのであるが、10月5日には、コトパンジャン・プロジェクトの「エンジン」役と目されていたギナンジャール・カルタサスミタ(Ginandjar Kartasasmita)鉱業・エネルギー相と会談した。その際、石橋課長がギナンジャール大臣のために用意した手土産案件は、植林事業への「援助」意向を伝えることであった。この事業について、石橋課長は、次のように語った。

「貴大臣が訪日時に提案された水没する熱帯雨林を再植林するとのアイディアは非常にタイミングの良いもので、参議院でこの問題が提起されたこともあり、こうした問題提起に対する具体的解答となるもので、いかなることが可能か今後良く研究したい。」⁴²

常識のある人間ならば、水没させられる天然林を人工林で代替できるとは、まず考えないであろう。しかし、石橋課長によれば、日本の国会での批判をかかわすために、この植林案件に着手しようというのであり、そのための「援助」資金を充てることを検討しようというのであった。また、そこには、「援助」資金の相当部分が、コトパンジャン・プロジェクトのフィクサー役を演じたギナンジャール鉱業・エネルギー相の懐に入るよう取り計らおうという意味合いが込められていた。

このようなデタラメ構想が、単に石橋課長とギナンジャール大臣との間での私的なアイデアならともかく、驚くべきことに、これが、「援助」案件として正式に取り上げられ、閣議決定までされたのである。こうして、1992年度には、「スマトラ中部森林造成事業」の名目で、4億2,600万円ものエンジニアリング・サービス(E/S)借款が、インドネシア政府に対して供与されたのである。このE/S借款については、次のように説明された。

「本事業は、リアウ州及び西スマトラ州にまたがるカンパール川上流域を対象に、焼畑などにより低質化した森林地帯において造林を行い森林資源の育成・整備を図るものです。借款資金は、空中写真撮影、地形図作成、造林対象地の選定及び造林実施計画の作成に係わるエンジニアリング・サービスの費用に充当されます。」⁴³

しかしながら、このE/S借款に続いては、森林造成の本体事業は実施されなかった。それ故、このE/S借款は、コンサルタント会社を潤しただけであった。具体的には、この借款案件を受注したのは、海外林業コンサルタンツ協会、パシフィック・コンサルタンツ・インターナショナル、トリ・トゥンガル・コンサルタント社(P.T. Tri Tunggal Konsultan)、アウロ・カルト・インドネシア社(P. T. Aero Karto Indonesia)の4社であった。

これらのコンサルタント会社のエンジニアリング・サービス活動は、空中写真撮影を除けば、その他の作業は、単なるデスクワークにすぎなかった。それ故、このようなデスクワークに4億2,600万円もの借款資金が必要であるとは思われない。実際には、この借款資金の大半は、これらの受注会社を通じて、ギナンジャール大臣の懐に消えたのではないかと見られる。

第5 ODAにおけるコンサルタントの役割

1 コンサルタントの業務と職業倫理

(1) コンサルタントの概念

コンサルタント(consultant)は、クライアント(client) — 顧客、依頼主 — の要請に応じて、クライアントの利益を極大化する目的で技能・技術面でのサービスを提供する専門家または専門家集団である。コンサルタントのうち、とりわけ経済開発プロジェクトに關与する専門家または専門家集団は、「開発コンサルタント」ないしは「建設コンサルタント」と称される。この場合には、通常は、複数の専門家から成る職業集団(知識集団)が形成される。その主な活動内容は、開発(建設)プロジェクトの企画、立案、事前調査、調査、設計、施工監理、保守、運転指導などである。

開発(建設)コンサルタントは、国内プロジェクトと海外プロジェクトの双方において、その業務活動を展開する。また、後者においても、民間プロジェクトとODAプロジェクトに大別される。ODAプロジェクトの形成・実施過程においても、コンサルタントは、案件の発掘、調査、立案、施工監理、保守、運転指導などの過程において重要な役割を演ずるのである。

ODAプロジェクトにおけるコンサルタントの役割と任務については、一律的で確定的な概念規定があるわけではない。開発途上国の「経済開発」プロジェクトの形成・実施過程においてコンサルタントの果たすサービス業務の内容については、海外経済協力基金・開発援助研究会編『経済協力用語辞典』においては、次のように説明されている。

「開発プロジェクトにおけるコンサルタントとは、その高度な専門知識と豊かな経験を背景に、顧客であるプロジェクト実施者のために、プロジェクトの計画実施に関する助言、提言等のサービスを提供する開発コンサルタントのことをいう。コンサルタントは大別して、マネジメント・コンサルタントとエンジニアリング・コンサルタントに分類することができる。マネジメント・コンサルタントとは、途上国が自ら自国の社会・経済を力強く推進していく広義の意味でのマネジメント能力の増強を目的とする諸活動である‘institutional development’において、助言・勧告等を行うコンサルタントと定義でき、その業務は①プロジェクト自体のマネジメントに係わるものと、②組織、制度開発に係わるものとに大別される。一方、エンジニアリング・コンサルタントとは、主に開発プロジェクトに係わる技術面からの助言・提言を中心とした業務を実施し、そのサービスは①プロジェクトの発掘、立案、②フィージビリティ・スタディの実施、③詳細設計の実施、④入札書類の作成、入札評価、事前資格審査、⑤施工管理、⑥運転指導、教育訓練、等に分類することが

できる。現地でのコンサルタントのサービス提供に際しては、高度な専門知識や経験が求められることは当然であるが、このほかにプロジェクト・オーナーとコントラクターとの間で中立的な立場から必要な助言・指導を行うことが求められる。」⁴⁴

以上のようなコンサルタント業務のうち、コトパンジャン・プロジェクトとの絡みで問題となってくるのは、後者の「エンジニアリング・コンサルタント」の役割と責務である。コトパンジャン・プロジェクトの場合には、東電設計(株)は、前記の①～⑥のいずれにも関与したのである。

さらに、本件プロジェクトにおいて問われているのは、プロジェクト・オーナー——インドネシア国有電力会社(PLN)——とコントラクター——東電設計(株)——との間での「中立的な立場」である。本件プロジェクトにおいては、東電設計は、はたしてプロジェクト・オーナーからの「中立性」の維持というミニマムな企業倫理に則って行動したのかどうか問われてくるのである。

(2) コンサルタントの職業倫理

コンサルタントのミニマムな職業倫理が、顧客(依頼主)からの独立性・中立性にあることは、すでに眺めたところである。もう一つの重要な職業倫理は、工事関係業者からの独立性・中立性である。コンサルタントがこの倫理を守らず、例えば入札関連情報を事前に漏らしてしまえば、公正な入札は行われず、談合、贈収賄などの「腐敗」が蔓延してしまうからである。この点について、「海外コンサルティング企業協会」(ECFA, Engineering Consulting Firms Association)によって監修された『国際協力の担い手 開発コンサルタント』と題された書物では、次のように述べられている。

「コンサルタントは、本来、建設業者、製造業者、あるいは貿易業者等からは、経営上、資本上、あるいはその他いかなる関連においても、独立した存在であることが望まれる。なぜなら、少しでも結びつきがあるような場合、コンサルタントが、これらの業者に、何らかの便宜を図ったり、図らざるを得なくなったりする可能性が生じ、コンサルティング活動の中立性が維持できにくくなるからである。」⁴⁵

奇妙なことに、ここでは、顧客(依頼主)との間の関係における独立性・中立性については触れられていない。これは、日本のコンサルタントの場合には、顧客(依頼主)との間に癒着関係が生じることが多いために、この点での独立性・中立性を標榜できないためと思われる。

これに加えて、ここで「海外コンサルティング企業協会」(ECFA)によって掲げられる「建設業者、製造業者、あるいは貿易業者等から」の独立性・中立性という職業倫理も、単なる看板倒れに終わっている。これを象徴するのが、鈴木宗男議員絡みの汚職疑惑問題への日本工営(株)の関与である。特にムネオ・ハウス問題では、日本工営は、受注予定企業と事前に合っていたことが発覚したのである。

「海外コンサルティング企業協会」(ECFA)は、1964年4月4日に、日本のコンサルタント会社14社により社団法人として設立された。この協会の設立のイニシアチブをとったのは、日本工営(株)の社長久保田豊氏であった。この協会活動には、通産省(現経済産業省)の補助金が供与されてきている。

日本におけるコンサルタント企業の草分けであり、しかもECFA設立のイニシアチブをとった日本工営が、工事関係者からの独立性・中立性というコンサルタントのミニマムな職業倫理でさえも遵守してきていないというのは、由々しい事態であると言わねばならない。

日本工営は、自らが言っていることとやっていることが、全く違っているのである。この入札業務妨害事件では、関係社員は有罪判決を受けたのであるが、会社自体への社会的制裁は、ごく軽微なものであった。つまり、日本工営は、支援委員会事務局宛に詫言状を提出することと、短期間の応札停

止措置で済まされてしまったのである。

それどころか、そのような時期に、日本工営は、本件コトパンジャン・プロジェクト絡みの「行動計画」(action plan)の策定までも受注していたのである。しかも、この受注は、単独入札であったとのことである。このことは、日本工営と外務省、JBICなどの「援助」関連機関との黒い癒着関係を窺わせる。

(3) 日本におけるコンサルタント会社の設立の経緯

欧米では、19世紀末から20世紀初頭にかけてコンサルタントの職業分野が成長し、その地位を確立した。これに対して、日本では、明治以来、経済開発案件の多くが官業であったためにコンサルタント業は育たなかった。コンサルタントという業種が現れたのは、第2次世界大戦以降であった。この点での最初のきっかけとなったのは、在日米軍との接触による技術サービス需要であった。その後、この分野での企業性に注目される契機となったのは、世銀からの借入れに際しての外国コンサルタントの雇用であった。

世銀からの借入れは、民間企業によって先鞭がつけられた。つまり、1953年に関西電力が多奈川火力発電所の建設について世銀融資を受けたのを皮切りに、九州電力、中部電力、八幡製鉄、日本鋼管、トヨタ自動車、石川島重工、三菱造船、川崎製鉄、住友金属、神戸製鋼、富士製鉄などが世銀借入れを受けた。また、関西電力、北陸電力、中部電力は、世銀借入れにより、それぞれに黒部第4ダム、有峰ダム、畑薙第1・第2ダムを建設した。

これより幾分遅れて、特殊法人による世銀借入れが始まった。その嚆矢となったのは、農地開発機械公団と愛知用水公団の世銀借入れで、それぞれに1956年と1957年に借入れが行われた。1959年には、電源開発(株)の世銀借入れにより、御母衣ダムが建設された。その後、1960年代には、日本道路公団、日本国有鉄道などにより世銀借入れが行われ、これにより東名高速道路、東海道新幹線などの建設が行われた。

これらの世銀借入れにおいて、世銀は、外国コンサルタントの雇用を条件づけた。これにより、日本において、コンサルタントという職業分野が広く知られるようになり、またその企業性についても注目されるようになったのである。

その間、日本国内においても、コンサルタント企業の設立の動きが現れた。しかし、日本国内での経済開発プロジェクトとの絡みでは、コンサルタントの活躍の場は限られていた。その理由は、一つには経済開発案件の多くが、官主導の公共事業として進められてきたことから、コンサルタントが雇用される機会が少なかったためであり、もう一つには民間事業においても、顧客(依頼主)がコンサルタントの主体性を尊重する意向が欠けていたために、独立性・中立性を備えたコンサルタントが育ちにくかったためである。

このような状況の下で、コンサルタントの活躍の場として着目されたのが、海外プロジェクト、特に戦後「賠償」案件であった。この分野にいち早く目をつけたのが、久保田豊氏であった。久保田氏は、1947年に、日本における最初のコンサルタント会社として、日本工営(株)を設立したのである。

(4) 「賠償」と「援助」を食い物にしたコンサルタント会社

久保田豊氏は、戦前に朝鮮・満州においてダム建設に携わり、鴨緑江の水豊ダムなどの建設を手掛け、また松花江の豊満ダムの建設にもかかわった。その過程で吉田茂、岸信介、権名悦三郎などの官僚 — 戦後は政治家 — との人脈を築き上げた。戦後、久保田氏は、こうした人脈を利用して、「賠

償」案件のうちにダム建設を盛り込むことに成功した。日本の対インドネシア「賠償」案件のうちには、カランカテス(Karang Kates)ダム、カリ Kont (Kalikonto)ダム、リアム・カナン(Riam Kanan)ダムの三つが盛り込まれたのであるが、これらのダム建設案件をインドネシア政府と日本政府の双方に働き掛けたのは、久保田氏であった。

こうした売り込みに成功して、日本工営は、1963年11月18日に、三つのダム建設に関するコンサルタント業務契約をインドネシア政府と結んだ。受注金額は、総額で2,800万ドル(100億8,000万円)にものぼった⁴⁶。建設工事費ならともかく、コンサルタント料だけで、100億円を越えるというのは、余りにも異常である。このようにコンサルタント料が膨れ上がったのは、このうちにはインドネシアと日本の政治家・政府関係者に対するコミッション料が含まれていたためと見られる。

そのほか、日本工営は、ビルマのバルーチャン(Baluchaung)ダム、南ベトナムのダニム(Da Nhim)ダムなど、「賠償」案件ダムを次々と受注していった。このような独占受注は、国会でも問題となった。1959年11月18日の参議院予算委員会において、小林孝平議員(社会党)は、日本工営社長の久保田氏と外務省との間の関係について質問した。これに対して、藤山愛一郎外務大臣は、「全然関係はございません」と答えた⁴⁷。

しかし、小林議員の追及に抗し切れず、藤山外相は、翌日には、訂正発言を行った。つまり、久保田氏は、1953年12月に「外務省調査員」の辞令を得て、それ以降この問題が国会で取り上げられた1959年11月に至るまでの6年間にわたって、この辞令が解かれていなかったことを認めたのである。

これは、実に異常なことであった。藤山外相の言葉を借りれば、「元来、調査員というものは、旅行が終わりますれば、それを解消することになっておりますが、同君の技術的な立場を将来活用し得るのではないかということで、調査員の辞令が解かれなくて今日に至っております」というのであった⁴⁸。

このように、久保田氏は、「外務省調査員」の肩書をフルに活用して、インドネシア、ビルマ、ベトナムなどの国々の政・官・財の有力者に接触して、ダム建設プロジェクトの売り込みを図った。これにより、久保田氏は、巨利を得て、渋谷に「賠償御殿」を建てた。その後、「賠償」案件が終わっても、日本工営は、「援助」案件、特にダム建設案件を次々と受注した。こうして、日本工営は、「援助」案件を食い物にして、日本最大のコンサルタント会社にのし上がったのである。

このような日本工営のコンサルタント企業としての成功は、この分野での企業設立の動きを触発した。その結果、1960年代にODAが開始されて以来、日本では、コンサルタント企業が雨後の竹の子のように現れ、ミニマムな職業倫理もわきまえないコンサルタントがODA案件に群がり、これを食い物にして太るという悪弊が蔓延したのである。

2 ODA産業とコンサルタント

(1) プロジェクト・フィクサーとしてのコンサルタント

日本のコンサルタント企業は、第2次大戦後、「賠償」と「援助」案件を足場にして、急速な成長を遂げた。この点については、土木学会編『新体系土木工学(別巻)、海外建設プロジェクトと建設輸出』では、次のように述べられている。

「わが国の建設コンサルティング企業は日本政府の賠償プロジェクトの実施などで海外進出のきっかけをつかみ、次第に発展してきた。今日、数多くのコンサルティング企業は日本の経済技術援助機関は申すに及ばず、国際(金融)機関に登録しており、中には年間50億円から100億円に達する海

外プロジェクトの受注消化に成功しているものもある(1980年度の世界の海外建設コンサルティング企業150社の中に日本の企業が4社含まれている)。⁴⁹

1954年のビルマ「賠償」案件の開始以来、1980年までの僅か26年間におけるコンサルタント企業のような急成長は、「援助」案件が、いかに利得の大きい分野であるのかを物語っている。このことは、裏返して言えば、この分野のビジネスが、ダーティ・ビジネスとしての色彩を相当に帯びていることを示唆している。この点でのコンサルタント会社の営業の態様については、前記の土木学会編の書物では、次のように描写されている。

「企業はプロジェクトの情報を得るために日本国内で国際協力事業団(JICA)や海外経済協力基金(OECF)など援助実施機関の担当者にコンタクトしたり、日本政府、外務省、建設省あるいはプロジェクト関連の他省庁を訪問したり、また国際(金融)機関の発行するプロジェクト情報を怠りなくフォローするなどして新規プロジェクトについての情報を探る。また一方、所属協会を通じ補助金を受けて企業みずから、もしくは連合して発展途上国に人を派遣し政府関係協力機関の出先の事務所や在外公使館や、プロジェクト関係の現地政府機関の役人、日本人および外人専門家などの人びとと接触しみずからの努力で潜在的な開発ニーズを探りあてる。あるいは、現地企業や日本企業特に商社などの依頼を受けたり情報を提供してもらい開発プロジェクトを創出し、これをある程度まとめあげ、途上国政府が公式に日本政府あてに援助要請を求める端緒をつくり出している。有力企業はまたワシントン、ニューヨークやローマ、その他の国際(金融)機関やマニラのアジア開発銀行などを随時訪問し、多国間援助のプロジェクトの発掘にも努めている。そのためには当然かなりの資金が必要になるが、企業は自力または関係所属協会を通じて日本政府の補助金を一部得るなどして、そうした行動をとる。⁵⁰

この記述からは、幾つかの興味ある事柄を知ることができる。まず第一に、コンサルタント会社は、「潜在的な開発ニーズを探りあてる」ために、公式/非公式のあらゆるルートを利用する。こうして、コンサルタント会社と日本の「援助」関係者および「援助」受け入れ国政府関係者との間には癒着関係が築かれるのである。これが、「援助汚職」の発生する下地となるのである。

第二は、コンサルタント会社が、「開発プロジェクトを創出」し、「途上国政府が公式に日本政府あてに援助要請を求める端緒をつくり出している」という点である。これが、先に触れたいいわゆる「プロファイ」(援助案件探し)である。発掘案件の売り込みを「仕込み」と称するのは、言い得て妙である。

第三に、このようなプロファイ業務の促進のために業界団体も組織されている。(社)海外コンサルティング企業協会、(社)海外農業開発コンサルタンツ協会、(社)国際建設技術協会、(社)海外運輸コンサルタンツ協会、(財)海外通信・放送コンサルティング協力などが、それである。しかも、これらの業界団体は、それぞれに通産省(現経済産業省)、農水省、建設省(現国土交通省)、運輸省(現国土交通省)、郵政省(現経済産業省・総務省)から補助金を交付されている。

こうした補助金も、ODAとして計上されている。日本企業の儲け話を探すためにODA資金が使われているのである。また、これらの業界団体は、関係省庁の役人の恰好の天下り先ともなっている。

こうして、コンサルタント会社は、プロジェクト・サイクルの初期段階から最終段階に至るまで、その一部ないしは全過程にまで関与するのである。具体的には、プロファイ、事前調査、フィージビリティ調査(F/S)、環境アセスメント、エンジニアリング・サービス(E/S)、詳細設計(D/D)、プロジェクト監理などにかかわってくるのである。

(2) プロファイとコンサルタント企業

「プロファイ」というのは、実におかしな用語である。この用語のうちには、開発途上国の住民には、経済開発プロジェクトを見つけ出す能力がないから、先進国の国民・企業がプロジェクトを見つけ出してやるのだという意味合いが含意されている。換言すれば、この用語は、ボトムアップ方式で進められる「開発」を「援助」という発想に立つのではなく、「援助」する側が見つけた「開発」案件をトップダウン方式で進めるとの発想に立っているのである。

このように、「プロファイ」という用語には、住民の自主性・主体性に基づく「内発的開発」(endogenous development)を「援助」という考え方はまるでない。そのため、日本のODAには、住民自らが「開発」プロジェクトを計画・実施するのを「援助」という発想が欠如しているのである。

このように、「プロファイ」が「援助」する側によって行われることにより、ODAの歪みが生ずることになる。しかも、この「プロファイ」が、公共的考慮から行われるのではなく、私利的考慮によって行われることから、ODAの歪みは一段と増幅される。つまり、外務省、在外大使館、領事館、JICA、JICA現地事務所のいずれにも、案件発掘能力はない。そのため、この分野で大きな役割を演ずるのは、コンサルタント企業と商社なのである。

こうしたことから、「プロファイ」において第一次的考慮とされるのは、コンサルタント会社なり商社なりの企業利益であって、住民利益ではない。コトパンジャン・ダムの場合にも、このダム建設を望んだのは、住民ではない。このダムは、住民の知らぬ間に、東電設計の「販売活動」として、建設構想が打ち立てられたのである。

「プロファイ」の結果は、相手国政府と日本政府に提出される。その際、コンサルタント会社、商社は、相手国政府に対して、日本政府に「援助要請」をするよう働き掛ける。時には、日本政府の承認を得やすいよう、書類作りまで行う。この過程で、賄賂が飛び交うのである。

他方において、日本政府の手元には、発掘された案件が寄せられ、それらのリストが作られている。「援助」は、原則として単年度主義であるから、予算消化のために、かかるリストのうちからめぼしい案件が取り上げられる。この際、政治家が関与して、口出ししてくることもある。

(3) 「開発の免罪符」としての環境影響評価

先に触れたように、コンサルタント企業のミニマムな職業倫理は、依頼主ないしは工事関係業者からは独立性・中立性を保つことである。しかし、コンサルタント業務の実施過程において、このような職業倫理が貫徹されることはほとんどない。その理由は、コンサルタント企業が案件の実施上において依頼主にとって不都合な所見を打ち出す際には、次の仕事の受注が難しくなるという危険にさらされるためである。

このような悪弊は、とりわけ環境影響評価(EIA, Environmental Impact Assessment)の実施を受注するコンサルタント企業に典型的に現れている。この分野では、コンサルタント企業により「EIA産業」(EIA Industry)と呼ばれる巨大ビジネスが現れている。パトリック・マッカーリー(Patrick McCully)は、ダム建設絡みのEIAについて、次のように指摘している。

「国際的な環境コンサルタント業務は、今日、極めて収益性の高い一大ビジネスである。イギリス・コンサルタント事務局(British Consultants Bureau)によれば、イギリスのコンサルタントは、1994年に、海外契約で25億ドルを稼いだのであって、EIAの作成は、プロジェクト監理に次ぐ二番目に大きな市場部門であった。国際的に資金提供が行われる大規模ダム建設プロジェクトのため

の環境評価書は、常に、比較的に限られた数の会社のコンサルタントによって作成される。これらの会社の幾つかはまた、例えばドイツのコンサルタント会社ラメイヤー・インターナショナル社(Lahmeyer International)に見られるように、ダム建設業務そのものにも直接に関与している。その他の場合には、例えばノルウェーの会社ノルコンサルト社(Norconsult)に見られるように、ダム建設会社の子会社である。あるプロジェクトの環境的な妥当性を評価する会社が、それを建設する契約を受注する可能性があるというような場合には、明らかに利害関係が矛盾している。

ダム建設会社と直接の関係を有しておらず、明らかに独立の地位にある環境コンサルタント会社であっても、強い私益の観点から、プロジェクトの環境影響を控え目に見積もり、その便益を誇張する。もしもこれらのコンサルタント会社の結論が、ダム建設の資金提供機関または建設会社にとって不都合なものであるならば、その場合にはその会社は、将来において当該資金提供機関または建設会社からは契約を得られる可能性は少なくなってくるであろう — 世銀の環境アセスメントに関するガイドラインでは、コンサルタントは、『世銀と現地の契約担当機関の双方にとって受け入れられる』ものでなければならないと明記されている。コンサルタント会社、資金提供機関、建設会社は、大抵の場合に、相互に利益を共有し合う密接な関係にある。例えば、イギリスのコンサルタント会社環境資源社(ERL, Environmental Resources Limited)は、南アジアだけで、1985～1992年の期間に、世銀の開発プロジェクトについて少なくとも11件の契約を受注し、またイギリス政府の海外開発庁(ODA, Overseas Development Administration)によって資金提供された8件のプロジェクトを受注した。

その上、コンサルタントの報告書については、これを質的にコントロールする仕組みは何もない — それらは、通常、学界誌に公表されるならば受けるであろうような慎重なレビューの対象ともされないし、またそれにも増して悪いことには、それらは、大抵の場合に、国家機密ないしは商業秘密として取り扱われ、一般大衆の目からは隠されてしまうのである。こうした構造的な歪み、つまりEIAを作成するコンサルタントが、依頼人の望むような結論を打ち出す傾向があることから、次のような意味合いが生じてくる。即ち、大規模ダムに関するEIAの結論は、大抵の場合に、報告書を読む以前に、すでに推測できるということである。つまり、ダム建設の環境影響は、正確に予測でき、比較的軽微であり、また比較的僅かな経費で容易に緩和されることができるといのである。国際的なダム建設プロジェクトのEIAは、その形式がどのようなものであれ、その結論のほとんどすべてが、このような内容のものであるように思われる。

EIAの個々の部分について、極めて重要な問題があるとか、ないしは幾つかの影響が予測できないというような懸念が生じたにしても、これらの点は、報告書の全体的な結論においては、常にトーン・ダウンされてしまう — また、草案作成段階での批判的意見は、大抵の場合に、最終報告書においては記載されない。例えば、メコン川における階段式ダムに関して、カナダのエンジニアリング・環境コンサルタント会社アークレス・インターナショナル社(Acres International)とフランスのダム建設機関ローヌ・アンテルナショナル社(Compagnie Internationale de Rhone)によって作成された1994年の実行可能性調査の要約書では、『提案されているプロジェクトの環境影響は…深刻なものではないと予測される』と述べられている。しかしながら、それとは別個にアメリカのコンサルタントによって作成された漁業調査報告書では、提案されているダムが、『メコン川下流域全般にわたっての漁業を大幅に減少させてしまう恐れがある』と警告している。⁵¹

このようなE I Aの悪弊は、コトパンジャン・ダム建設の場合にも、そのまま露呈した。1984年にアンダラス大学(Universitas Andalas)によって実施された「環境影響分析」(ANDAL, Analisis Dampak Lingkungan)調査に加えて、1988年に東電設計(株)と現地企業ヨドゥヤ・カルヤ社(P.T. Yodya Karya)からの委託を受けてリアウ大学(Universitas Riau)によって作成された「環境管理計画」(RKL, Rencana Pengelolaan Lingkungan)と「環境モニタリング計画」(RPL, Rencana Pemantauan Lingkungan)は、まさに「開発の免罪符」そのものであった。

日本政府とJ B I Cは、本件プロジェクトについては、ANDAL、RKL、RPLが作成されたことを理由に環境配慮措置が講じられたとしている。しかし、このような飾り物としてのE I Aを持ち出すだけでは、実際に環境的配慮が払われたことの何らの証明とはならないのである。

その好例が、「植生伐採計画」である。RKLでは、ダム貯水池での「植生伐採計画」の策定・実施を予定していた。しかし、実際には、樹木は取り除かれないうままに、貯水が行われてしまったのである。

3 コトパンジャン・プロジェクトと東電設計

(1) 東電設計のインドネシアへの進出

コンサルタント企業の態様には、二つのタイプがある。一つは、エンジニアリング・サービスの専門企業として設立される場合である。二つには、メーカー、ゼネコンなどの子会社として設立される場合である。

東電設計(株)の場合には、後者のカテゴリーに属している。つまり、この会社の前身の「株式会社東電建設設計事務所」は、1960年12月20日に東京電力(株)の子会社として設立された。その後、1966年7月1日に、現行社名「東電設計株式会社」に改められたのである。

同社が飛躍的に肥大化したのは、1970年に、東京電力への依存度を減らし、総合コンサルタントを目指すという方向を打ち出し、そのために海外プロジェクトの受注を増やすという方針を打ち出して以降のことである。

この点は、同社の社員数に明瞭に反映されている。この会社の前身の「株式会社東電建設設計事務所」の設立時には、社員は9名であった。そのうち7名は、東京電力からの出向者であった。その後、社員数は、1970年には102名、1975年には182名、1989年には579名、1999年には885名にまで増えた。

このような同社の急速な肥大化の大きな要因となったのが、海外プロジェクト、とりわけODAプロジェクトのコンサルタント業務の受注であった。その嚆矢となったのが、インドネシアのグレスック(Gresik)火力発電所であった。グレスック火力発電所は、政府間「援助」の一環として数次にわたって派遣された東京電力調査団によって打ち出された案件で、東ジャワのスラバヤ市の北西約20キロメートルに位置するグレスック市において1号機(10万KW)と2号機(10万KW)の2基を新設する巨大プロジェクトであった。これには膨大なODA資金が投入された。即ち、1975年度に12億5,000万円のエンジニアリング・サービス(E/S)借款が供与され、1976年度には1号機の建設向けに190億4,500万円、続いて1977年度には131億400万円もの円借款が供与された。

東電設計は、このような膨大な「援助」資金を利用して、このプロジェクトの設計からプロジェクト監理までを受注したのである。東電設計によれば、「本プロジェクトは、当社が外国政府機関より直接、電力総合コンサルタントとして委嘱された最初の大型プロジェクトであり、契約成立とともに東京電力のバックアップを得て、全社的な姿勢で取り組むことになった」とのことである⁵²。

これにより、東電設計は、インドネシア政府、特にPLNとの間に緊密な関係を築き上げた。この

ことは、グレシック火力発電所の3号機・4号機(各20万KW)の設計・施工監理の同社による受注が、「特命受注」、つまり競争入札によらない指名受注であったことによっても裏付けられる。これは、東電設計が、1・2号機の受注でスハルト政権関係者への上納実績が評価されたためであったと見られる。

この3・4号機の建設のためにも、莫大なODA資金が供与された。即ち、1980年度には3号機のE/S借款として3億68万円、1981年度には3号機(本体)および4号機(E/S)向けに282億1,000万円、1983年度には4号機本体向けに88億1,500万円もの巨額ODAが供与された。

このようなグレシック火力発電所の受注過程において築き上げられたPLNとの特別関係を利用して、東電設計は、コトパンジャン・ダム建設の売り込みに成功し、またJICAのF/S調査を受注し、さらにOECFのE/S借款による詳細設計(D/D)の受注、その後の「プロジェクト監理」を受注したのである。

(2) JICAと東電設計の癒着

「プロファイ」の成果の売り込みが功を奏して、相手国政府により「援助要請」がなされると、JICAによって「開発調査」が実施される。「開発調査」は、技術協力として無償で行われる。

しかし、JICAには調査能力が備わっていないから、「開発調査」は、大抵の場合に、コンサルタント会社に委託される。例外的にJICA自らが調査団を組織することもあるが、この場合にもコンサルタント会社の社員が調査団員として動員される。コトパンジャン・プロジェクトの場合には、前者の方式が採られた。

「開発調査」は、通常、事前調査とフィージビリティ(実行可能性)調査(F/S)の2段階に別けて行われる。これらの調査には、同一企業が関与することができない。そのため、コトパンジャン・プロジェクトの場合には、事前調査団は、北電興業(株)の社員2名とJICA職員2名の計4名で構成された。他方、F/S調査団は、14名で構成され、全員が東電設計の社員であった。

ここで留意する必要があるのは、JICAには農業、漁業、土木、水利などの分野での専門家がほとんどいないという点である。このことは、とりわけ電力部門において顕著である。JICAでは、電力関連プロジェクトは、鉱工業開発調査部によって所轄されるのであるが、その調査は、実際には東電設計などのコンサルタント会社に「丸投げ」されるのである。

こうして、鉱工業開発調査部と電力関連コンサルタント企業との間には根深い癒着関係が出来上がってきているのである。このような癒着関係は、JICAの前身の「海外技術協力事業団」(OTCA, Overseas Technical Cooperation Agency)の時期以来のものである。

インドネシア政府は、1965年の9・30事件以降、電力部門の再建計画に着手したのであるが、かかる再建計画の策定と実施を世銀と日本政府に要請した。こうして、OTCAが、電力部門の再建調査に乗り出したのである。OTCA調査団は、東京電力(株)の技術最高顧問寺田重三郎氏を団長として、通産省公益事業局調査課長の石井泰安氏を顧問とする14名で構成された。このうち、東京電力の社員が13名を占めた。それ故、これは、OTCA調査団というよりも、むしろ東京電力調査団であった。

このOTCA調査団の報告書では、「電力事業は、国営の企業体が一切の責任をもって経営することとし、その任に現在のPLNが当るものとする」ことが勧告された。また、「西ジャワを除くインドネシアにおける電力系統は、未だ初期段階にあり、電力系統運用管理についての重要性を、十分認識しているとはいえない」と指摘された。さらに、「インドネシア電力事業は、諸勧告の早期実現を、はかるために、先進国の技術指導をうけるものとする」旨が勧告された。そして、「以上の技術指導をう

る(顧問団の招へい)に必要な経費は、およそ1,900万米ドルと想定する」と付言された⁵³。

これにより、東京電力は、インドネシアの電力開発部門において、特に「技術指導」の面で主導的役割を演ずる楔を打つことに成功した。そして、1971年には、東京電力は、O T C Aの委託を受けて、水力調査専門家チームを現地に派遣した。この専門家チームは、東京電力の社員4名で構成された。専門家チームの調査報告書では、スマトラ島には6,000メガワットの包蔵水力があるとされたのである⁵⁴。

これ以降、東京電力とその子会社の東電設計は、インドネシアにおいて、電力開発の分野に深くかかわり、特にプロファイ、事前調査、開発調査、詳細設計、プロジェクト監理などの「技術指導」の分野において主導的役割を演じ、またこれらの分野への日本の「援助」を食い物にして、法外な利益を貪るとともに、日本型の広域電力開発・送電システムのインドネシアへの移入を図ってきたのである。

こうした脈絡において、東電設計によりコトパンジャン・ダム建設構想が、「プロファイ」として打ち出され、それが、J I C AによりF/S対象案件として採り上げられたのである。しかも、ここで注目されるのは、コトパンジャン・ダムのF/S報告書の作成の翌年(1985年)には、西スマトラ/リアウ送電線網の建設構想が打ち出されている点である。

J I C Aは、コトパンジャン・ダムに関するF/S報告書の完成の翌年(1985年2月)に、「中部スマトラ電力系統開発計画」の策定目的で、4名の事前調査団—— J I C A職員2名、八千代エンジニアリング(株)社員2名で構成——を現地に派遣した。これに基づいて、J I C Aは、同年6~7月と8~9月に、9名から成るF/S調査団—— J I C A職員1名、東電設計(株)社員8名で構成——を現地に派遣した。このF/S報告書では、「パダン~パヤクンプ~パカンバル: 1993年運開。パカンバル~ドマイ: 1995年運開」の建設構想が提案された。この150キロボルト基幹送電線の建設費は、309億4,400万円と見積もられた⁵⁵。

このように、コトパンジャン・プロジェクトに関するF/S報告書の作成と並行して、J I C Aは、東電設計の思惑の線に沿って、西スマトラ/リアウ送電線網の建設構想を打ち出していたのである。それ故、J I C Aは、コトパンジャン・ダム/発電所の建設と西スマトラ/リアウ送電線網の建設とを一对のものとする東電設計の構想の線で動いていたのである。

こうしたJ I C Aと東電設計の癒着関係のために、J I C Aは、コトパンジャン・プロジェクトに関するF/S報告書の内容をチェックし、その誤りなり欠陥なりを是正する機能を果たさなかったのである。逆に言えば、J I C Aには、そのような機能を果たす能力でさえもなかったのである。

(3) O E C Fと東電設計の癒着

一般論として言えば、J I C AのF/S報告書において「優良案件」と位置づけられたからといって、それが、その後のO E C F(J B I C)によるエンジニアリング・サービス(E/S)借款、さらには本体工事への円借款の供与につながる保証はない。しかしながら、コトパンジャン・プロジェクトの場合には、F/S報告書の作成(1984年3月)の翌年には、間髪を入れずに、O E C FによりE/S借款が供与されたのである。

これから知られるのは、O E C Fでは、F/S報告書の内容の審査をほとんど行わなかったのではないかという点である。逆に言えば、O E C Fには、F/S報告書の誤りなり欠陥なりを見抜くだけの能力が備わっていないということである。

また、すでに見たように、東電設計の『30年史』においては、エンジニアリング・サービス(第1段階)

に引き続いて、「このエンジニアリング(第2段階)として工事監理業務が近く、引き続き当社に委託される予定となっている」と記されている。これを、どのように解したら良いのであろうか? これを素直に読めば、エンジニアリング・サービスの第1段階としてのD/Dの作成の時点で、すでにエンジニアリング・サービスの第2段階としての「プロジェクト監理」業務は、東電設計への委託が「予定」されていたということになるのではなかろうか?

以上により明らかなのは、東電設計にとっては、プロファイ、プレ・フィージビリティ・スタディに続いて、JICAからのF/Sの受注、さらにその後のOECFによるE/S借款の下でのD/Dの作成業務の受注、それに続く「プロジェクト監理」業務の受注は、すべて「予定」されていた事柄なのである。そして、このようなPLNからの東電設計の受注「予定」を承知の上で、OECFは、円借款の供与を決定していたのである。

(4) 東電設計のずさんな設計・施工監理業務

先に触れたように、東電設計は、グレシック火力発電所の設計・施工監理を受注した。この発電所の1号機と2号機のためのJICA・F/S調査団は、東京電力(株)の社員5名で構成された。このF/S報告書では、現行電力料金のままならば、内部収益率(internal rate of return)は12%、改定電力料金の下では内部収益率は20%になると見込まれるとされた⁵⁶。これに基づいて、この火力発電所の建設に膨大な円借款が供与されたことは、すでに見た通りである。

また、3号機と3号機については、東電設計が、「特命受注」で、設計・施工監理を一括受注した。これらの発電所建設に対しても、莫大な円借款が供与された。

グレシック火力発電所の1号機は、1980年に運転を開始した。また、2号機は、1981年11月に運転を開始した。その後、3号機は1988年9月、4号機は同年10月に運転を開始した。

これらの発電所については、1996年度の『経済協力評価報告書』においては、「本火力発電所は、当時の電力需要の急増に対して十分に貢献しており、適正であった」と記された⁵⁷。

ところが、奇妙なことに、「適正であった」はずの1・2号機のガス化改造計画に対して、1998年度には第1期工事分として11億8,200万円、1999年度には第2期工事分として11億3,400万円もの無償援助資金が供与されたのである。この「グレシック火力発電所1・2号機改善計画」を受注したのは、東電設計であった。F/S報告書で予測されたように、内部収益率が12/20%であるならば、改造工事費は、当然に電力収入のうちから捻出できるはずである。どうして改造工事費に無償援助資金が充てられなければならないのであろうか?

さらに、奇妙なことに、「適正であった」はずの3・4号機が故障続きで、予定発電量を大幅に下回っているというのである。JICA報告書によれば、「3・4号機の蒸気タービンは、依然として激しい腐食・侵食を受けたままの状態で開催されており、高温・高圧下で運転される回転機器にとっては危険な状態であり、同様な事故が再発する可能性は非常に高い」とのことである⁵⁸。

これは、一体どうしたことなのであろうか? これらの発電所の設計・施工監理を受注した東電設計は、どうしてこのような欠陥発電所を作ったのであろうか?

驚くべきことに、JICAもJBICも、この点での東電設計の責任を追及しようとする姿勢を見せていない。それどころか、またもやこの欠陥発電所3・4号機の修理工事を無償援助資金で行おうとする態度を打ち出している。JICA、JBICと東電設計との間の癒着関係は、測り知れないほど深いのである。

東電設計は、儲けは手中にし、問題が起これば、血税で尻拭いさせるという無責任会社なのである。コトパンジャン・ダム訴訟においては、日本国、JICA、JBICは、どうしてこのような無責任企業を庇い続けるのであろうか？

日本政府は、コトパンジャン・ダム建設融資実行額230億円のうち33億円もの金額が東電設計などのコンサルタント会社の懐に入ったことを、なぜに問題視しないのであろうか？これは、不当利得もいいところである。

このような不当利得は、何もコトパンジャン・ダム融資に限られているわけではない。コンサルタントが暴利を貪り、これを有力政治家・官僚に流すことは、「援助」構造のうちにビルトインされているのではないかと思われる。例えば、シパンシハポラス(Sipansihaporas)水力発電事業に対しては、1992年度にE/S借款として8億2,000万円、1995年度に第1期工事費として29億7,800万円、1996年度に第2期工事費として84億800万円の円借款が供与された。これによっても、東電設計は、莫大な利益を得た。例えば、第1期工事分のうち、コンサルタントとしての東電設計の受注金額は、17億100万円にもものぼった⁵⁹。

東電設計はまた、スマトラ島ランボン地域のタラハン(Tarahan)石炭火力発電所の建設事業においても主役を演じた。この案件に対しては、1993年度にE/S借款として5億3,200万円、1997年度に建設工事費として340億2,300万円の円借款が供与された。この巨額融資案件について、東電設計は、詳細設計(D/D)の作成と「プロジェクト監理」を受注した。後者の「プロジェクト監理」については、東電設計は、現地企業ジャヤ・マンガラ・プラタマ社(P.T. Jaya CM Manggala Pratama)と組んで受注した。受注金額は、15億2,500万円であった⁶⁰。

ジャヤ・マンガラ・プラタマ社は、スハルトの次男のバンバン・トリハトモジョ(Bambang Trihatmojo)によって営まれていた会社である。この一件からしても、東電設計がスハルト・ファミリーと深く結び付いていたことを窺い知ることができよう。

コトパンジャン・プロジェクトの場合にも、東電設計は、スハルト・ファミリーと癒着していた。コトパンジャン・プロジェクトの受注過程において、スハルト・ファミリーが、特別的待遇を受けたことは明らかである。それを裏付けるのが、コトパンジャン・プロジェクトの一環としての付け替え道路・橋梁の建設工事であった。この建設工事を受注したのは、スハルト・ファミリーであった。ダム貯水池の造成により、パヤクンプからバンキナンに抜ける国道39.25キロメートルと村々をつなぐ生活路となっていた州道22.15キロメートルが水没することになったのであるが、このうちの国道部分の付け替えと橋梁の建設工事を受注したのは、チトラ・サラナ・バハリ・プルサダ社(P.T. Citra Sarana Bahari Persada)とアグラ・ウィスサ・ウタマ社(P.T. Agra Wisesa Utama)であった。前者は、スハルトの長女シティ・ハルディジャンティ・ルクマナ(Siti Hardijanti Rukmana) — 通称は、「トゥット」(Tutut) — の経営する会社で、後者は、彼女の夫インドラ・ルクマナ・コワラ(Indra Rukmana Kowara)の営む会社であった。

このようなスハルト・ファミリーの受注は、明らかに特権利用による政治的受注であった。この一件を眺めただけでも、東電設計が、コンサルタントとしての中立性・独立性の職業倫理に背いて行動していたことは明らかであると言えよう。

4 東電設計の「注意義務」違反

(1) E/S段階

コトパンジャン・プロジェクトにおいては、F/S段階での東電設計の判断の誤りが、このプロジェクトによる重大な人権侵害と環境破壊を生み出す原因を作り出した。また、この点では、このような東電設計の誤りを是正できなかったJICAの責任も問われてくるところである。

まず第一に、東電設計は、住民影響を最少化するための努力を何ら払わなかった。そもそも国道と州道に沿って村々が点在する場所にダム建設を提言すること自体が常軌を逸している。しかも、F/S報告書では、立ち退き対象住民の少ない2段開発方式(推定水没家屋は約390戸)よりも、住民影響の大きい1段開発方式(推定水没家屋は2,644戸)の採用を提唱したのである⁶¹。

第二に、東電設計は、F/S報告書において、立ち退き対象住民を過少評価した。具体的には、F/S報告書においては、立ち退き対象者は、2,990世帯、1万3,907人とされた⁶²。しかしながら、実際には、2万3,000人もの住民が立ち退きを余儀なくされたのである。

第三に、F/S報告書では、タンジュン村が、一時的に冠水状態に陥ること、またバルン村が、「陸の孤島」状態に置かれることについては、全く考慮されなかった。それ故、これらの村々の被害住民は、補償対象からは外されてしまったのである。

第四に、F/S報告書では、ミナンカバウ(Minangkabau)族の独自文化、特に「ウラヤット地」(tanah ulayat)の存在に対しては何らの考慮も払わず、立ち退き対象者をジャワ島からの集団移住者(transmigran)と同様に扱えば良いとする安易な発想の仕方がなされていた。これにより、「エスノサイド」(民族絶滅)⁶³とも言うべき住民移転が行われることとなったのである。

第五に、すでに眺めたように、ダム貯水池により水没させられた地域は、地球上で生物学的多様性が最も高い場所であった。F/S報告書においては、このような側面については、何らの考慮も払われなかったのである。

第六に、F/S報告書では、ダム水没予定地が、かつての仏教国スリウィジャヤ(Sriwijaya)王国の中心地であったことについて触れている⁶⁴。ならば、このような場所をダム建設により水没させることなく、かえって世界遺産に指定されるよう提言されるべきであった。しかし、東電設計は、このような同地の考古学的・歴史的な重要性を知りつつも、それを永遠に葬り去る方を選んだのである。

(2) D/D段階

F/S報告書の作成段階において示された東電設計の社会的・文化的・環境的価値の軽視/無視の姿勢は、詳細設計(D/D)の作成段階においても変わらなかった。こうして、東電設計は、現地住民の人権を無視し、また同地の社会的・文化的・自然的環境を無視して、ひたすら経済的・技術的観点のみからダム建設の正当化に腐心したのである。

(3) 「プロジェクト監理」段階

第一に、コトパンジャン・ダム貯水池における湛水の開始の時点(1997年3月)では、多くの住民が、未だに立ち退き補償金を受け取っておらず、しかも移住地のゴム農園には苗木でさえもほとんど植えられておらず、また給水施設も整っていなかったのであるから、移転住民の生活再建の見通しが立つまで貯水の開始の延期をPLNに提言するのが、コンサルタントとしてのミニマムな行態であるべきであった。東電設計は、このようなミニマムな職業倫理でさえも果たさなかったのである。

第二に、東電設計は、コトパンジャン・ダム貯水池において、PLNが、樹木を取り除かないままに湛水を開始してしまうのを黙認してしまった。この点でも、東電設計には、プロジェクト監理者として、重大な懈怠行為があったと言わねばならない。

第三に、F/S報告書では、環境的配慮は、スマトラ象の捕獲・移転に矮小化されてしまっていたのであるが、今日、この捕獲象が、どこに移転させられたのか、またはたして生存しているのかさえ不明である。この点について、プロジェクト監理者としての東電設計には説明責任があると言えよう。

第四に、スリウィジャヤ王国遺跡については、F/S報告書においては、水没地域の発掘調査が先行されるべきこと、またムアラ・タクス寺院遺跡周辺に保護堤防を設置することが提言されていた。しかし、実際には、このような発掘調査は行われなかったし、また寺院遺跡周辺に保護堤防も築かれなかった。この点について、東電設計には、なぜにそのようなことになったのかについての説明責任があると言わねばならない。

第6 「援助」活動における社会的・環境的影響に関する規制

1 世界銀行

(1) 世銀ガイドラインの策定経緯

世銀は、創設当初の20年間は、電力および運輸関連のプロジェクトに貸付を集中させ、貸付資金の3分の2が、これら二つの分野に向けられていた。その後、鉱業、製造業、農業、社会サービスなどの分野へと、貸付対象は、多様化してきている。しかし、インフラストラクチャー(経済・社会基盤)関連のプロジェクトへの貸付が、依然として中心部分を成していることには変わりはない。

こうしたインフラ関連のプロジェクトは、そのほとんどが大規模プロジェクトである。これらのビッグ・プロジェクトは、社会・自然環境に大きな影響を及ぼすことになる。

しかしながら、世銀は、1950～60年代においては、社会的・環境的な側面の問題にほとんど考慮を払わなかった。例えば、パキスタンのマンガラ(Mangla)ダム、タルベラ(Tarbera)ダムの建設への融資に際しては、世銀は、住民立ち退きの問題とか塩害問題とかに対しては、ほとんど配慮しなかった。同様に、ガーナのアコソンボ(Akosombo)ダム建設への融資の場合には、ガーナの国土面積の5%に相当する8,500平方キロメートルもの土地が水没し、農地、熱帯林、野生動植物が消失し、また700以上の村々が湖底に沈み、8万人もの人々が移住を余儀なくされたのであるが、世銀は、これらの問題には関心を示さなかった。

世銀が開発融資に伴う環境問題への取り組みを始めたのは、1970年代に入ってからであった。人権問題、特に強制立ち退きの問題とか、少数民族、先住民などの社会的弱者への影響の問題とかに対する世銀の関心は、さらに遅れた。強制立ち退きとか、先住民への影響とかに関して、世銀が、融資ガイドラインを策定したのは、1980年代になってからである。

(2) 環境ガイドライン

世銀は、1983年に、その貸出業務への環境配慮指針として、「環境ガイドライン」(Environmental Guidelines)を策定した。このガイドラインの内容は、その後も逐次改訂されてきている。このガイドラインでは、アルミニウム産業、鉄鋼業、鉱業、殺虫剤製造業、製紙業などの分野ごとに、また窒素酸化物、硫黄酸化物などの汚染源ごとに、許容汚染水準とか規制手段とかを提示している。

このような環境ガイドラインの作成と平行して、世銀はまた、1984年5月には、「世銀業務の環境的側面」(Environmental Aspects of Bank Work)と題される「業務マニュアル書」(Operational Manual Statement)を策定した⁶⁵。この業務マニュアル書の策定目的については、次のように説明されている。

「過去10年間の世銀の経験から知られることは、プロジェクトおよびセクターの双方での作業を進めるにあたって、環境的次元の問題に対して、早期に注意を払う必要があるということである。この業務マニュアル書では、環境的影響を持ち得るようなプロジェクト、技術援助およびその他の世銀業務に関しての世銀の政策と手続の概要が示されている。」(1節)

業務マニュアル書においては、「世銀の環境政策」について、次のように説明している。「幾つかの環境影響は、それが確認されるまでに長期間を要する。それ故、世銀としては、プロジェクトの環境的側面については、費用・便益分析の他の大部分の側面よりも、より長い時間的枠組み(例えば、25～50年、さらにはそれ以上の期間)において眺める。因果関係が明白となり、また理解されるのに時間を要すれば要するほど、その影響についての不確実性は大きくなる。環境面での作業においては、矯正措置——これは、常に可能というわけではない——を講じるよりも、予防措置を講じる方が望ましく、また一般に費用が少なく済む。このような不確実性に照らしてみても、世銀の政策においては、環境への影響を評価するにあたっては、特に影響が潜在的に不可逆的な場合(例えば、種ないしは生態系の消滅を伴う恐れのあるような場合)には、慎重に対処する必要があることを強調する。」(7節)

業務マニュアル書によれば、世銀融資は、以下のような基本原則に基づいて実施されるとしている。

- ①再生可能な天然資源に影響を及ぼすいづれのプロジェクトも、環境の再生能力を越えることのないよう努める。
- ②種の消滅を含めて、深刻なまたは不可逆的な環境悪化を引き起こすようなプロジェクトには融資を行わない。
- ③一般大衆の健康と安全を甚だしく損なうようなプロジェクトには融資を行わない。
- ④一般の人々または社会的弱者層を立ち退かせるようなプロジェクトには、適当な緩和措置が講じられない限り、融資を行わない。
- ⑤環境関連の国際条約に違反するようなプロジェクトには融資を行わない。
- ⑥隣国の環境を著しく害するようなプロジェクトには融資を行わない。
- ⑦国際条約によって世界的遺産地ないしは生物圏保存区として指定された自然地域、並びに国内法によって国立公園、野生生物保護区ないしはその他の保護地域として指定された自然地域を大幅に変更するようなプロジェクトには融資を行わない。
- ⑧環境への悪影響が避けられないプロジェクトについては、初期コストが幾分高くなるにしても、環境への被害が最少化できるような地域に立地するよう努める(9節)。

このような基本原則に従って、「プロジェクト・サイクル」、つまりプロジェクトの選定、準備、審査、貸出交渉、実施、事後監査の一連のプロセスにおいて、環境的考慮が導入されるべきであるというのである。そして、「環境的考慮は、一般には、プロジェクトの選定と準備という初期段階において導入されるのであるが、審査、交渉、および監視の段階、さらには操業の段階においてでさえも、種々の形で付け加えられるかもしくは変更されることができる」(18節)としている。

これに加えて、世銀はまた、1989年9月に、「環境アセスメント」(EA, Environmental Assessment)に関する業務指令(Operational Directive)を策定した。この業務指令は、1991年10月3日に改訂された⁶⁶。

改訂業務指令においては、「環境アセスメントの目的と性質」について、以下のように説明している。「環境アセスメントの目的は、検討の対象となっているプロジェクトの選択肢について、それが環境的に健全で、かつ持続的なものであるよう、政策決定を改善し、かつ確保することである。すべての環境影響は、プロジェクト・サイクルの早期において認識され、かつプロジェクトの選定、サイトの決定、立案、および設計の時点で考慮に容れられなければならない。」(2節)

このように、業務指令では、プロジェクト・サイクルの初期段階において、環境アセスメントが実

施されることの重要性が強調されている。しかし、世銀が、自らに環境アセスメントを行うのではない。この点については、「経済、財政、組織および技術の面での分析と同様に、環境アセスメントは、プロジェクトの準備の一環であるが故に、借入れ人の責任である」(3節)としている。

これから知られるように、世銀の環境アセスメント制度は、借入れ人が環境アセスメントを実施するという前提に立って、世銀としては、環境影響評価プロセスに適宜関与して行こうというのである。この点に関して、世銀は、まず最初に、チェックリストに照らして、あるプロジェクトがどのような環境問題を引き起こす恐れがあるのか、また環境影響の大きさは、どの程度なのかについての検討を行う。

この目的のために、「環境スクリーニング」(Environmental Screening)の制度が導入されている。これは、それぞれのプロジェクトについて、環境への影響が大きいかな否かを事前的にチェックし、影響が甚大であると判断される場合にのみ、正式の環境アセスメント(full EA)を実施しようとする制度である。スクリーニングの作業を実施するのは、世銀のタスク・マネージャーである。

スクリーニングの結果、各々のプロジェクトは、カテゴリーA、B、Cのいずれかに分類される。カテゴリーAに分類されたプロジェクトについては、正式の環境アセスメントが必要とされる。カテゴリーBの場合には、正式の環境アセスメントは必要ではないのであるが、環境分析(environmental analysis)が必要とされる。カテゴリーCの場合には、環境アセスメントと環境分析のいずれも、不要とされる(17節)。

(3) 非自発的移住ガイドライン

世銀は、1980年2月に、「世銀融資プロジェクトにおける非自発的移住に関連した社会問題」(Social Issues Associated with Involuntary Resettlement in Bank-Financed Projects)と題された業務マニュアル書を策定した⁶⁷。これに次いで、1986年10月10日には、「世銀融資プロジェクトにおける非自発的移住の取り扱いに関する業務政策問題」(Operations Policy Issues in the Treatment of Involuntary Resettlement in Bank-Financed Projects)と題された覚書を作成した⁶⁸。その後、1990年6月29日には、「非自発的移住」(Involuntary Resettlement)に関する業務指令が新たに出され、前記の二つと取り替えられた⁶⁹。

「非自発的移住」に関する業務指令においては、世銀融資の「政策目標」として、以下のような方針を掲げている。

「世銀の移住政策の目的は、プロジェクトによって移住させられた人々が、それから恩恵を受けよう確保することである。非自発的移住は、プロジェクトの立案の一部として組み入れられるべきであり、以下の政策的考慮に照らして、プロジェクトの準備の最も早期の段階から取り扱われるべきである。

① 非自発的移住は、可能な限り避けられるかないしは最少限にとどめられるべきであって、あらゆる実現可能な代替的プロジェクト案を模索すべきである。例えば、道路を付け替えることにより、ないしはダムの高さを低めることにより、移住の必要性を大幅に減ずることができる。

② 立ち退きが不可避な場合には、移住計画が策定されるべきである。すべての非自発的移住は、移住者が、プロジェクトの利益を共有するのに十分な投資資源と機会を与えられるような開発計画として眺められるべきであり、またそのようなものとして実施されるべきである。立ち退き者には、以下のような支援が供与されるべきである。(i)実際の移転に先立って、立ち退き経費の全額につ

いて、損失補償がなされること、(ii)移転にあたって支援が供与され、また移住先での過渡的期間について助力が与えられること、および(iii)以前の生活水準、所得獲得能力および生産水準を改善するか、ないしは少なくとも回復する努力に対して、支援が供与されること。移住に際しては、最貧層のニーズに対して、特別の考慮が払われるべきである。

③ 移住計画の立案と実施にあたっては、共同体参加が助長されるべきである。適当な形態の社会組織が打ち立てられる必要があるが、その際、移住者および受け入れ住民の間での既存の社会的および文化的な制度が、可能な限り最大限に支援されかつ利用されるべきである。

④ 移住者は、受け入れ先の社会共同体で蒙る悪影響が最少限にとどめられるようにするために、かかる共同体のうちに社会的および経済的に統合されるべきである。このような統合を達成する最善の方法は、移住先が、プロジェクトから利益を受ける地域において、かつ受け入れ住民との協議により、計画されることである。

⑤ プロジェクトによって悪影響を受ける住民、先住民、少数民族および遊牧民が、プロジェクトのために収用される土地またはその他の資源に対する用益権ないしは慣習的権利を有しているような場合には、これらの人々に対して、土地、家屋、インフラストラクチャーおよびその他の補償が供与されるべきである。このような人々が土地に対する法的権原を有していないことが、補償の妨げとなってはならない。」(3節)

「移住計画の立案」については、次のように述べられている。「大規模な住民の立ち退きが不可避な場合には、詳細な移住計画、タイムテーブルおよび予算が用意される必要がある。移住計画は、立ち退かされる人々の経済基盤を改善するかないしは少なくとも回復することを目的として、開発戦略と開発パッケージの枠組みの方向において策定されるべきである。経験の示すところによれば、金銭補償だけでは、通常は不十分である。非自発的移住者の特別状況に対処するための措置が講じられることを条件として、移住計画の一部として、自発的移住を含むこともできる。農業中心の社会基盤から立ち退かされる人々に対しては、土地基盤の移住戦略が優先されるべきである。適当な土地が確保できない場合には、雇用ないしは自営の機会を創出する方向において打ち立てられた非土地基盤戦略が用いられることもできる。」(4節)

業務指令では、「移住の責任は、借入れ人にある」(6節)としているのであるが、この点に関しての世銀の役割については、次のように説明している。「タスク・マネージャーは、借入れ人に対して、世銀の移住政策について知らせなければならない。プロジェクト・サイクルの早期の段階において、タスク・マネージャーは、世銀の業務・調査・法務担当スタッフの支援を得て、移住にかかわる借入れ国政府の政策、過去の経験、関連組織および法的枠組みについての評価を行わなければならない。タスク・マネージャーは、とりわけ以下のことを確保する必要がある。即ち、非自発的移住が、避けられるかないしは最少限にとどめられること、立ち退かされる人々に関しての法令が、すべての損失資産を償うのに十分な補償を提供するものであること、並びに立ち退かされる人々が、以前の生活水準、所得獲得能力および生産水準を改善するかないしは少なくとも回復する上での支援を与えられること。」(24節)

(4) 先住民ガイドライン

世銀は、1982年2月に、「世銀融資プロジェクトにおける部族民」(Tribal People in Bank-Financed Projects)と題された業務マニュアル書を策定した⁷⁰。その後、1991年9月17日には、「先住民」(In-

igenous Peoples)に関する業務指令が新たに出され、前記のものに取り替えられた⁷¹。

1982年の業務マニュアル書においては、先住民に対する「特別措置」(special measures)の採用の必要性を強調して、次のように述べていた。「経験の示すところによれば、特別措置が採用されない限り、先住民は、彼等以外の受益者のために企画される開発プロジェクトによって、恩恵を受けるよりもむしろ害される恐れの方が大きい。それ故、先住民への影響が懸念される場合にはいつでも、プロジェクトの計画案のうちには、先住民の利益を保護し、また可能な場合にはいつでも、彼等の福利を高めるのに必要な措置または構成要素が含まれるべきである。プロジェクトの健全な立案と設計は、先住民が、プロジェクトの影響を受けるかないしはその実施を妨害する危険を減ずることになる。」(4節)

1991年の業務指令においても、先住民に対する「特別措置」の必要性について、以下のように表明している。「この指令は、次の点での政策指針を提示するものである。①開発プロジェクトから先住民が恩恵を受けるよう確保すること、および②世銀支援の活動によって先住民に対して潜在的に引き起こされる悪影響を回避するかもしくは軽減すること。先住民、部族民、少数民族、ないしは社会的および経済的地位のために、土地およびその他の生産資源に対する利益と権利を主張する能力が制約されているその他のグループが、世銀投資によって影響を受ける場合には、特別措置が必要である。」(2節)

先住民問題に対する世銀の基本政策については、次のように述べられている。「世銀加盟国におけるすべての民族に対すると同様に、先住民に対する世銀の一般目標は、開発の過程において、先住民の尊厳、人権および文化的独自性への十分な尊重が助長されるのを確保することである。より特定のには、この指令の中心目標は、次の点を確保することである。即ち、開発過程において、特に世銀融資のプロジェクトにおいて、先住民が悪影響を蒙らないこと、また先住民が、文化的に相容れることのできる社会的および経済的な利益を享受することである。」(6節)

経済開発プロジェクトと先住民問題との関係に対する世銀の基本政策は、「情報を与えられた参加」(informed participation)の概念の上に立っている。この点については、次のように説明されている。「先住民に関係する問題に対処するにあたっての戦略は、先住民自身が情報を与えられて参加することという考えに基づかなければならないというのが、世銀の政策である。それ故、直接の協議を行うこと、先住民の持つ知識をプロジェクト・アプローチのうちに組み入れること、並びに経験豊富な専門家を早期に適切に利用すること、といった方法を通じて、地方的選好がどのようなものであるのかを確認することが、先住民並びに天然資源と経済資源に対する彼等の権利に影響を及ぼすいづれのプロジェクトについても、中核的な活動である。」(8節)

このように、先住民問題に対する世銀の基本的アプローチは、開発プロセスのうちに先住民を組み込むという考え方の上に立っている。この点は、次のような説明のうちにも反映されている。「特に最も孤立している集団の取り扱いが問題となるような場合には、悪影響が不可避的であり、また適切な影響軽減計画が打ち立てられてきていないようなケースが発生するであろう。このような状態においては、借入れ人によって適当な計画が打ち立てられ、またそれが世銀によってレビューされるまでは、世銀は、プロジェクトの審査に着手しないであろう。その他の場合には、先住民が、開発プロセスのうちに組み込まれることを望み、またそれが可能であるケースも見られる。要するに、借入れ人によって講じられるあらゆる実際的な措置は、先住民が開発投資から利益を受けられるのを確保する

ようなものでなければならない。」(9節)

先住民問題と環境アセスメントとの関係については、次のように説明されている。「先住民に関係する問題は、一般には、環境アセスメントないしは社会影響アセスメントの過程を通じて確定される場所であり、環境影響軽減措置の下で、適当な措置が講じられるべきである。」(10節)

このような一般的指針の下で、先住民に対する特別措置は、「先住民開発計画」(indigenous peoples development plan)の策定または「プロジェクトの特別構成要素」(special project component)の設定という形で講じられるべきであるとしている。つまり、「主要投資の準備と平行して、開発計画が準備されるべきである。多くの場合には、先住民の権利を適正に保護するためには、プロジェクトの第一次的な目的とは別個に、プロジェクトの特別構成要素を実施することが必要となつてこよう。これらの構成要素のうちには、保健と栄養、生産的インフラストラクチャー、言語と文化の保全、天然資源に対する権原、および教育に関連した活動が含まれ得る。」(15節)

そして、このような開発計画ないしは特別構成要素の策定・実施のためには、とりわけ住民参加が図られるべきであるとしている。つまり、「プロジェクトの立案、実施および評価の全般にわたって、政策決定に先住民が参加するための機構を案出し、かつ維持すべきである」(15節 d)というのである。

(5) 情報公開政策

世銀は、従来、その貸出業務関連の情報の開示には積極的ではなく、情報隠しとも言える態度を採ってきた。こうした世銀の秘密主義の姿勢に対しては、とりわけ1980年代に入って、世界各地の人権保護団体、環境保護団体などのNGOをはじめとして、タックスペイヤーの間からは強い批判の声が急速に高まった。

これに対応するために、世銀は、1989年7月、「情報公開に関する指令」(Directive on Disclosure of Information)を策定した⁷²。この業務指令においては、世銀文書を原則的に公開するという方針を打ち出した。しかし、以下の情報については公開しないとした。①借入れ国に対して負う守秘義務にかかわる情報、②世銀スタッフの個人的情報、③政策決定にかかわる情報。

このような制限的な情報公開政策に対しては、NGO側は、強く反発した。これでは、世銀貸出業務の基本文書、特に「スタッフ審査報告書」(Staff Appraisal Report)、「総裁報告書」(President's Report) — これは、「スタッフ審査報告書」とともに理事会に提出される — などの文書が、非公開扱いされる可能性があるためであった。

こうした批判への対応策を検討するために、世銀は、1992年10月2日に、スベン・サンドストロム(Sven Sandstrom)専務理事を座長として、情報公開に関するワーキング・グループを設立した。ワーキング・グループの報告書は、1993年3月29日に作成された。

このワーキング・グループの報告書では、基本的に情報公開の方向を強めるべきであると提言された。他方において、次のようにも付言された。「情報を公開できる世銀の裁量には限界があることについて、重要な考慮が払われる必要がある。とりわけ、この点での世銀の裁量の制約要因となっているのは、世銀が、借入れ国から相当量の秘密情報を受け取っている事実、並びに世銀スタッフと審査プロセスが、外部的な圧力の侵入から保護される必要があるという事実である。」⁷³

なお、「スタッフ審査報告書」の取り扱いについては、ワーキング・グループでの審議の過程において、これを全面公開すべきか否か、また公開するにしても、借入れ人の同意を条件とすべきか否かなどの点をめぐって、意見は別れた。委員の一部からは、「スタッフ審査報告書」は、理事会での承認後

には自由な利用に供せられるべきであり、また借入れ人の同意は必要ではないとの見解が主張された。しかし、意見の大勢は、条件付き公開を支持するものであった⁷⁴。

これに対して、「総裁報告書」については、ワーキング・グループ報告書では、これを公表しないという立場が打ち出された。その理由は、総裁報告書は、政策決定過程に深く結び付いているので、この報告書は、プロジェクトの理事会承認の後であっても、一般の人々の利用に供されるべきではないというのであった⁷⁵。

しかし、このような世銀の情報公開政策に対しては、NGO側からは強い不満の声が上げられた。そのため、世銀は、1993年8月2日に、「世銀情報へのアクセスの拡大」と題される文書を作成し、情報公開に関する新たな政策指針を表明した⁷⁶。この政策指針は、8月26日に理事会によって承認された。

新政策指針においては、世銀は、基本的に情報公開の拡大を図るという方向を打ち出した。こうした観点から、プロジェクト・サイクルの初期段階での世銀文書については、理事会によるプロジェクトの承認の以前にも公開するとした。しかし、個々の文書を公表する代わりに、新たに「プロジェクト情報文書」(Project Information Document)を作成し、これを配布するとした。

このほか、環境関連の文書——環境アセスメント、環境分析、環境行動計画——については、借入れ国の同意を条件に公開される。また、業務評価報告書については、その全文ではなく、概要を公開するとしている。

なお、こうした情報公開の目的を推進するために、世銀本部内に「公共情報センター」(Public Information Center)が新設される。

2 OECD

(1) 環境アセスメント

経済協力開発機構(OECD, Organization for Economic Cooperation and Development)の理事会は、1979年5月8日に、環境に重大な影響を及ぼす「援助」プロジェクトについて、環境アセスメントを実施することを勧告した。これに次いで、1985年6月20日には、OECD理事会は、「開発援助プロジェクトおよびプログラムが、その性質、規模および立地場所のために、環境に著しい影響を及ぼす恐れがある場合には、可能な限り早期の段階に、また環境的な観点から適当な程度において、アセスメントが行われるべきこと」を勧告した⁷⁷。

このOECD理事会勧告の附属書においては、「環境アセスメントが最も必要とされるプロジェクトおよびプログラム」について、次のように述べられている。即ち、「特定のプロジェクトまたはプログラムが環境に大きな影響を及ぼす恐れがあるか否かを判断するにあたっては、何よりもまず、当該プロジェクトまたはプログラムが立地することを計画されている場所の生態学的条件について考慮を払うことが必要である。一定の極めて脆弱な環境(例えば、湿地、マングローブの沼地、珊瑚礁、熱帯林、半乾燥地)においては、詳細な環境アセスメントが常に必要である。環境アセスメントを実施するにあたって考慮に容れられるべき問題としては、次のようなものへの影響が含まれる。①土壌および土壌保全(浸食、塩類化等)、②砂漠化にさらされている地域、③熱帯林および熱帯植生、④水源、⑤魚類および野生生物資源の保護、保全および持続的利用にとって貴重な生息地、⑥(歴史的、考古学的、文化的、美的、科学的な)固有の価値を有する地域、⑦人口または産業活動が集中しており、それ以上の産業開発または都市化が、重大な環境問題を引き起こす恐れのある地域(特に、大気および水質に関して)、⑧特定の脆弱な人口集団(例えば、遊牧民または伝統的な生活様式をもつその他の

人々)にとって特別の社会的価値をもつ地域」。

さらに、当該附属書においては、「環境アセスメントが最も必要とされるプロジェクトまたはプログラム」として、以下のような分類を例示している。即ち、「①再生可能資源の利用における大幅な変更(例えば、農業生産地、林地または牧草地への土地の転換、農村開発、木材生産、②農法および漁法の大幅な変更(例えば、新たな作物の導入、大規模な機械化)、並びに農業用化学物質の利用(例えば、殺虫剤、化学肥料)、③水資源の開発(例えば、ダム、灌漑・排水事業、水・流域管理、水供給)、④インフラストラクチャー(例えば、道路、橋梁、空港、港湾、送電線、パイプライン、鉄道)、⑤工業活動(例えば、金属精錬工場、木材加工工場、化学工場、発電所、セメント工場、石油精製工場、農業関連工業)、⑥採掘産業(例えば、鉱業、採石業、泥炭、石油およびガスの採掘)、⑦廃棄物の管理および処分(例えば、下水処理施設、廃棄物埋立地、家庭廃棄物処理施設および有害廃棄物処理施設)」、といった分類である。

次いで、1986年10月23日には、OECD理事会は、「開発援助プロジェクトおよびプログラムの環境アセスメントを促進するために必要な措置」についての勧告を行った⁷⁸。この勧告においては、加盟国政府が、「自国の開発援助活動に関しての環境アセスメント政策を正式に採用することについて、積極的な支持を行うこと」、「環境アセスメントのための実効的な手続を発展させること」、「開発援助プロジェクトおよびプログラムの立案および実施について責任を有する部局のうちに、このような手続の適用についての責任体制を確立すること」、「自国の援助機関の本部のうちに、環境アセスメントの実施を監督し、指導するための責任体制を確立すること」が、勧奨された。また、開発援助委員会(DAC, Development Assistance Committee)が、環境委員会と協力して、①環境アセスメントの実施方法に関しての情報の収集を引き続いて行うこと、②環境アセスメントのうちにリスク評価をいかに取り入れて行くかについて検討を行うこと、③当該勧告の実施状況について、3年以内に報告書を作成すること、を指示した。

このOECD理事会勧告の附属書Iにおいては、「開発援助活動にかかわる環境アセスメント制度を確立する上でのアプローチの仕方についての提案」が、次のように示されている。即ち、①正式の環境アセスメントが必要か否かを決定するための予備的スクリーニングが実施されるべきである。②環境アセスメントは、フィージビリティ調査の以前の段階またはプロジェクトの立案の段階で開始されるべきであり、またコスト・ベネフィット調査およびエンジニアリングのフィージビリティ調査のうちに組み入れられるべきである。③アセスメントの内容は、合理的な代替案と環境への最も大きな影響を見い出すべく定められた手続に従って、決定されるべきである。援助受け入れ国の政府職員、並びに可能な限りにおいて、援助活動によって影響を受ける一般民衆およびその他の利害関係者が、かかる手続に参加できるよう配慮されるべきである。④こうした配慮を行った上で、アセスメント自体の実施細目の作成が行われるべきである。アセスメントの程度がどうであれ、アセスメントは、従来からの調査(例えば、エンジニアリングのフィージビリティ調査)とともに実施される必要がある。⑤アセスメントにおいては、特定の活動について発生し得る環境的影響ばかりでなく、同時に環境的悪影響を軽減するためにとられるべき緩和措置(即ち、矯正措置)ないしは代替案が提示されるべきである。さらに、援助受け入れ国において、緩和措置が実施されるのを確保するために、かかる受け入れ国における適当な制度上の仕組みの創設について、配慮が払われるべきである。⑥アセスメントの実施プロセスのうちには、プロジェクトまたはプログラムの決定後における建設および稼働の期間に

おけるモニタリングが含まれるべきである。

以上に見てきたように、OECD理事会勧告のうちには、開発援助への環境アセスメント制度の導入にあたって参照されるに値する幾つかの有用な事柄が示唆されている。特に環境アセスメントは、プロジェクト・サイクルの早期の段階において実施されるべきことが強調されている。また、一定の環境ガイドラインを設定する必要があること、予備的スクリーニング制度の導入が有効なこと、プロジェクト・アセスメントに加えて、プログラム・アセスメントも行われるべきこと、なども提言されている。さらに、事後的なモニタリングが、アセスメント制度の一環として組み込まれる必要があることについても指摘されている。

(2) 非自発的移住ガイドライン

OECDは、1991年に、「開発プロジェクトにおける非自発的な立ち退きと移住に関する援助機関のためのガイドライン」(Guidelines for Aid Agencies on Involuntary Displacement and Resettlement in Development Projects)を策定した⁷⁹。

このガイドラインにおいては、まず最初に、「過去の経験の示すところによれば、非自発的移住に関する明確なガイドラインがなかったために、多くのプロジェクトにおいて、立ち退きの難しさと影響が過少評価される事態を招いてきている」(1節)と指摘するとともに、「移住活動のための政策ガイドラインを採択することの第一次的な目的は、プロジェクトによって立ち退かされた住民が、それから利益を受けるとともに、健全な生産基盤の上に立って生活を立て直すのを確保することである」(4節)と説明している。

これに次いで、非自発的移住の問題は、プロジェクト・サイクルの早期の段階から慎重に検討されるべきことを強調している。つまり、「立ち退きおよび移住に関する決定が行われる以前に、立ち退きおよび移住に代わる代替案が十分に検討されるべきである。非自発的な立ち退きと移住は、プロジェクト準備の最も早期の段階から、プロジェクト設計の不可分の一部として取り扱われるべきである。すべてのプロジェクトは、移住問題を潜在的に伴うものであるのかどうかについて、スクリーニングにかけられるべきである。」(5節)

ガイドラインでは、非自発的移住は、可能な限り避けられるべきであるとの観点に立ちつつも、それが不可避的な場合には、以下の政策的考慮に基づいて、移住問題への対処が行われるべきであるとしている。つまり、「移住計画の立案にあたっては、下記の基本的な政策考慮が斟酌されるべきである。(a)可能な場合にはいつでも、あらゆる有効な代替的プロジェクト案を検討することにより、人々の非自発的移住を回避するかもしくは最少限にとどめるべきである。すべての場合に、プロジェクトの実施を差し控える代替案("non-action"の代替案)について真剣に検討され、かつ政策決定過程において、人々のニーズと環境保護に対して妥当な考慮が払われなければならない。立ち退きが不可避な場合には、人々のニーズと環境保護に妥当な考慮を払って、移住計画が策定されなければならない。プロジェクトによって影響を受ける人々の集団の権利を保護する受け入れ可能な移住計画が含まれていない限り、援助国は、住民移住を引き起こすプロジェクトを支援してはならない。(b)すべての非自発的移住は、開発プログラムとして眺められ、また実施されるべきであって、移住者に対しては、プロジェクトの利益を共有するのに十分な投資資金と機会が提供されるべきである。立ち退き者には、以下のような配慮がなされるべきである。(i)土地基盤ないしは雇用基盤の生産的生活を再建するのを可能ならしめること、(ii)立ち退き者が失うものについて、移転コストに基づく補償が行われるこ

と、(iii)移転時において、また移住サイトでの過渡的期間について、支援が与えられること、および(iv)立ち退き者が、以前の生活水準、所得獲得能力および生産水準を改善するか、ないしは少なくともそれらを回復する努力を行う上で、支援が与えられること。(c)移住計画の立案と実施の過程において、環境関連の政府機関が参与し、また住民参加が図られることが不可欠であり、さらにこのような参加のうちには女性が含まれるべきである。この際、移住者および受け入れ住民の双方の間での既存の適当な社会的・文化的組織が利用されるべきである。(d)移住者を受け入れる社会は、計画の立案の過程から参画し、移住に伴って発生する恐れのある社会・環境的悪影響を克服する上での支援を与えられるべきである。(e)先住民、少数民族および遊牧民が、プロジェクトのために取用される土地またはその他の資源に対して非公式の慣習的権利を有しているような場合には、これらの人々に対しては、十分な土地、インフラストラクチャーおよびその他の補償が提供されなければならない。このような人々の集団が土地に対する法的権原を有していないことが、補償の妨げとなってはならない。(f)女性は、(その知識、技能および労働をもって)天然資源基盤を生産的なものにする上で大きな責任を担っており、またそれによってその家族の安寧、共同体社会および国家経済に大きく貢献しているが故に、移住計画の立案にあたっては、女性の選好が考慮に容れられるべきであり、また女性の特定のニーズと制約要因に対して配慮が払われるべきである。(g)移住計画の実施は、実効的に監視されなければならない。」(6節)

上記のような移住指針の下に、移住計画は、具体的には、以下の線に沿って立案されなければならないとしている。「タイムテーブルと予算を含めて、移住計画の詳細は、立ち退かされる人々の経済基盤を改善するかないしは少なくとも回復するという開発パッケージの方向において立案されるべきである。過去の実行の示すところによれば、金銭補償だけでは、通常は不十分であり、またほとんどの場合に非生産的である。農業中心の社会基盤から立ち退かされる人々に対しては、土地基盤の移住戦略が優先されるべきである。適当な土地が確保できない場合には、雇用ないしは自営の機会を創出する方向において打ち立てられた非土地基盤戦略が必要である。」(7節)。

なお、このガイドラインの附属書には、「移住計画の基本要素」が掲げられている。かかる基本要素の一つとして、「環境保護と管理」が挙げられており、移住問題と環境問題との関連について、次のように触れられている。「移住を必要とする主要投資の環境アセスメントのうちには、移住に伴う潜在的な環境影響が含まれるべきである。農村での移住においては、受け入れ社会の人口との関連において、移住で流入する人口が大きい場合には、森林伐採、過剰放牧、土壌侵食、衛生、汚染などの環境問題が深刻化する恐れがあるが故に、計画のうちには、適当な緩和措置が含まれるべきである。都市での移住の場合には、その他の過密性関連の問題(例えば、輸送能力、飲料水へのアクセス、衛生設備、保健施設など)が発生する。環境と住民に対して発生する恐れのある影響が受容限度を越えている場合には、代替的ないしは付加的な移住サイトが見い出されなければならない。」(11節)。

第7 日本における「援助」関連ガイドライン

1 「環境ガイドライン」の策定経緯

OECD理事会は、1979年に、「援助」プロジェクトについて環境アセスメントを実施することを勧告した。これに続いて、OECDは、1985年6月にも、環境影響の大きい「援助」プロジェクトまたはプログラムについて、「可能な限り早期の段階に」、環境アセスメントを行うよう勧告した。次いで、

翌1986年10月にも、OECD理事会は、「援助」活動における環境アセスメントの導入を促す勧告を採択した。なお、1989年2月には、「環境チェックリスト」に関するOECD理事会勧告が出された。

これらの勧告に基づいて、まず最初に環境アセスメントのためのガイドライン作りに着手したのは、JICAであった。この目的のために、JICAは、1988年6月に、「分野別(環境)援助研究会」(座長・橋本道夫氏)を組織した。この研究会には、OECDの開発部開発企画課長の後藤一美氏と同課員の徳田博保氏が参加した。研究会では、環境配慮の基本的な考え方(原則)として、次の三つを掲げた。①開発プロジェクトの実施主体は相手国である。②環境配慮を開発計画のできるだけ早い時期から実施する。③開発の持続可能性を確保する。

こうして、1988年12月には、開発援助委員会(DAC)の開催に先立って、前記研究会は、「開発援助における環境配慮」と題される報告書を作成した。この報告書のうちでは、「援助」プロジェクトの早い段階から環境配慮を導入すること、また環境分野でJICAとOECDの連携を深めること、さらにこの分野でNGOとの連携を強めること、などの方針が打ち出された。そして、このような方針の線で、環境ガイドラインを策定することを提言した。

こうした分野別(環境)援助研究会の提言に基づいて、JICAは、1990年2月には「ダム建設計画に係る環境インパクト調査に関するガイドライン」、1992年3月には「農業開発調査に係る環境配慮ガイドライン」、1992年9月には「港湾、空港、道路、鉄道、河川・砂防、廃棄物処理、下水道、地下水開発、上水道、地域総合開発、観光、運輸交通一般、都市交通の13分野の社会・経済インフラ整備計画に係る環境インパクト調査に関するガイドライン」、1993年3月には「林業開発調査に係る環境配慮ガイドライン」、1993年7月には「鉱工業開発調査に係る環境配慮ガイドライン」、1994年3月には「水産開発調査に係る環境配慮ガイドライン」を策定した。

他方において、OECDもまた、OECD理事会勧告の線に沿って、円借款の供与にあたって環境的配慮を払って行くという方向を打ち出した。こうして、1989年10月には、『環境配慮のためのOECDガイドライン(初版)』が策定されたのである。このガイドラインは、1995年8月に改訂され、借入れ国側における環境影響評価(EIA)の実施が義務づけられた。その後、1999年10月には、JBICの発足に伴って、『円借款における環境配慮のためのJBICガイドライン』が策定された。このガイドラインは、2002年4月に改訂され、『環境社会配慮確認のための国際協力銀行ガイドライン』(以下、『環境社会配慮ガイドライン』)と銘打たれた。このガイドラインでは、「環境社会配慮とは、自然のみならず、非自発的住民移転や先住民族等の人権の尊重他の社会面を含む環境に配慮することを言う」とされている。

先に見たように、OECDでは、1991年に、「開発プロジェクトにおける非自発的な立ち退きと移住に関する援助機関のためのガイドライン」が採択された。しかし、JICAとOECDのいずれも、これに対応した国内ガイドラインの策定には取り組まなかった。その代わりに、前記の『環境社会配慮ガイドライン』のうちに、その一部を組み込むことにしたのである。

また、すでに触れたように、世銀は、「先住民ガイドライン」を策定してきているのであるが、JICAとOECDのいずれも、未だにかかるガイドラインを策定してきていない。その代わりに、前記の『環境社会配慮ガイドライン』のうちに、先住民に関する配慮事項を盛り込んだのである。つまり、「土地及び資源に関する先住民族の諸権利が尊重される」と述べられるに至ったのである。

この『環境社会配慮ガイドライン』は、2003年10月1日より適用されるとしている。これは、このガ

イドラインで掲げられる非自発的移住および先住民に関する配慮事項が、それ以前の「援助」プロジェクトまたはプログラムには適用されないことを意味している。形式的に眺めれば、このような配慮事項は、コトパンジャン・プロジェクトに象徴される過去のODA案件による人権侵害行為には適用されないことになる。それ故、この点では、このような紋切り型の見方で、はたして良いのであろうか、という問題が生じてくる。

いずれにしても、こうしたJICAとOECDの懈怠が、コトパンジャン・プロジェクト絡みのインドネシア政府による立ち退き対象住民の強制移転を宥恕し、またミナンカバウ社会の無理解へとつながってしまったのである。ミナンカバウ社会への無理解は、とりわけ移転地において「ウラヤット地」を用意する「特別措置」を講じなかったことに象徴的に現れていると言える。

2 「環境ガイドライン」の内容

コトパンジャン・プロジェクトに対しては、1990年度に第1期工事分、1991年度に第2期工事分の円借款の供与が行われた。その時点において有効であったのは、1989年10月に策定された『環境配慮のためのOECDガイドライン(初版)』(以下、『OECD環境ガイドライン』)であった。それ故、ここでは、この『OECD環境ガイドライン』を眺めることにより、そこに盛り込まれた「環境配慮」事項が、はたして妥当なものであったのかどうか、また妥当な場合には、それらが、コトパンジャン・プロジェクトに対して、はたして適正に適用されたのかどうかについて検討してみることにする。

『OECD環境ガイドライン』では、「水力発電」の項目において、「施設の設置及び利用による生態系への影響」と題して、次のような規定が掲げられている。

「アクセス道路、ダム等の工作物の設置、貯水池の水質の悪化、下流流量の減少などによる集水域全体における主要及び貴重な魚類、動物、植物への影響等について検討され、植生保全計画、緑化計画、貴重種の保全計画等の策定、維持放流量設定等の措置が講じられる必要がある。」

この規定は、旧態依然たる考え方の上に立っており、ダム建設そのものが、自然生態系の破壊——平たく言えば、「川殺し」——であるという発想の上には立っていない。そのため、「維持放流量設定」というような古臭い配慮基準が掲げられている⁸⁰。

この点とはともかくとして、この規定に照らしてみても、コトパンジャン・ダムの場合には、この規定そのものに違背する形で貯水が行われた。以下に、この規定を含めて、『OECD環境ガイドライン』違反の具体的な事実を挙げてみることにする。

3 コトパンジャン・プロジェクトの問題点

(1) 除去されなかった植生

コトパンジャン・プロジェクトの場合には、樹木を取り除かないままに貯水を行うことを、当初から予定していたわけではない。それどころか、東電設計とヨドゥヤ・カルヤ社がリアウ大学に委託して作成された「環境管理計画」(RKL)では、次のように述べられていた。

「ダム貯水池のうちには各種の植物が存しており、それらが水没することから、ダム貯水池の水質に対する影響が発生する。これらの各種植物が水没されるままに放置され、その後にそれらが腐食する場合には、ダム貯水池の水質の低下という事態を招くであろう。そのような悪影響を抑えるためには、以下のような措置が講じられる必要がある。

- ① プロジェクト実施当局は、地方政府および森林当局と協同で、植生伐採計画を策定する。
- ② 地方政府と森林当局は、インダー・キアット社やその他の製材会社と協同して、伐採される

植生の利用調査を実施する。

③ インダー・キアット社ないしはその他の製材会社は、かかる植生の伐採を行うとともに、ダム貯水池地域の外にこれらを運び出す。このような事業活動により、植生の伐採と外部への搬出のための経費は、これを追加支出する必要はないであろう。」⁸¹

このように、RKLでは、ダム貯水池での「植生伐採計画」の策定を予定していた。また、かかる伐採活動をインダー・キアット社などの民間企業に行わせることにより、伐採経費の削減を目論んでいた。しかし、これらの民間企業は、商業的価値のある木材を伐採しただけで、その他の非商業的な樹木については、これらを除去しなかった。

こうした事態の発生により、「プロジェクト監理」業務に当たった東電設計としては、自らが策定したRKLの履行の確保という問題に直面した。しかし、この点で、東電設計は、何らの代替的措置も講じようとはしなかった。

このような東電設計の懈怠行為のために、多くの非商業的価値の樹木などの植生が除去されないままに、ダム貯水池には水が張られてしまったのである。その結果、『OECF環境ガイドライン』のうちで避けるべきであるとされている「貯水池の水質の悪化」という事態を招くこととなってしまったのである。

(2) 伝染病予防対策の不存在

ダム貯水池においても、とりわけ樹木の残ったままの浅水域は、ボウフラや水生貝の恰好の生息環境を作り出している。この点でも、『OECF環境ガイドライン』の違反問題が生じている。なぜなら、同ガイドラインでは、「マラリア等の虫及び水を媒介とする病気の発生」と題して、次のように定められているからである。

「ダム等工作物の設置地域の病気のなかで、貯水池等の設置により病気の発生が著しく助長される可能性があるものについて検討され、必要に応じて予防計画等が策定される必要がある。」

この点については、RKLでも、「疾病媒介動物」に対する措置が講じられる必要があるとして、次のように述べられていた。

「ダム貯水池での蓄水に伴って蚊とか水生貝といった疾病媒介動物の総数が増えてくる恐れがある。これらは、伝染病や新種の疾病を発生させる恐れがある。こうした問題への対策の一つは、魚類を増やすことである。この問題は、国家予算の支出でもって漁業当局によって対処されることができる。さらに、衛生当局は、国家予算の支出でもって、伝染病のモニタリングと防止措置を講ずる。」⁸²

ダム貯水池では、漁業振興のための養殖事業が実施されてきていることは確かである。しかし、衛生当局による伝染病予防対策は、何ら講じられてきていない。何よりも問題なのは、樹木などの植生を除去しないままに貯水してしまったことである。そのため、冠水状態に置かれた植生の残存地域は、ボウフラ、水生貝などの「疾病媒介動物」の恰好の生息環境となっているのである。

要するに、ダム貯水池の造成過程において、マラリア、住血吸虫症などの水関連の疾病の発生可能性について「検討」された形跡もないし、また「予防計画」も策定されなかった。このように、『OECF環境ガイドライン』の規定そのものが遵守されていないのである。そのため、ダム貯水池周辺の移住地では、今後、マラリア、住血吸虫症などの疾病の大量発生が懸念される場所である。

(3) スマトラ象の保護の失敗

スマトラ象については、「移転計画」が策定されたことは確かである。RKLにおいて構想された「移転計画」の下では、50頭の象の捕獲が予定され、またそれらの捕獲象をギアム・シアク・クチル保護区に移転することが想定されていた。そして、そのための予算見積もりも計上されていた。

しかし、実際には、貯水に先立って捕獲されたのは、36頭にすぎなかった。しかも、リアウ州森林局地域事務所のヌクマン(Nukman)氏の説明によれば、捕獲時に1頭は死亡してしまった。この捕獲時の死亡頭数については、WWFインドネシアのシャフリザル(Syafrizal)氏は、3頭以上との見方をしている。

他方において、捕獲を免れた象は、他の群れと一緒に、現在、貯水池周辺では18~24頭の象が出没している。生息環境を奪われたこれらの象は、移住民の田畑を荒らし回っている。住民の話では、威嚇のために、やむをえず1頭を射殺したとのことである。

このことは、「移転計画」が、いかにお座なりのもので、またずさんなものであったのかを例証している。象の生息環境を沈めてしまっておいて、単に別の場所に移せばよいとする発想自体に問題がある。しかも、先に見たように、捕獲象は、ギアム・シアク・クチル保護区に移転された形跡はない。この移転のために計上された予算は、どこに消えてしまったのであろうか？

その上、WWFインドネシアのナジル・フォーアド(Nazir Foead)氏によれば、捕獲された象の大多数は、すでに死亡してしまい、今日ではもはや生きていないのではないかと見られている。これが事実であるとすれば、「環境配慮」どころか、まさに「環境破壊」そのものである。

(4) 熱帯動植物の宝庫の消失

『OECD環境ガイドライン』では、「主要及び貴重な魚類、動物、植物への影響」が検討され、また「貴重種の保全計画」が策定される必要があると定められているのであるが、このような措置は講じられなかった。そのため、熱帯動植物の宝庫が、無為のままに消失させられてしまった。

当初、鉱業・エネルギー省は、象以外の野生動物についても、代替生息地の確保、「動物救出作戦」などの措置を講ずる意向を表明していた。しかし、実際には、RKLでは、こうした発想の仕方は希薄で、単に野生動物からの住民被災の防止というアプローチに矮小化されてしまっていた。つまり、ダム貯水池における蓄水に伴って人間居住地域へと避難してくる野生動物からの危害をいかに防止するかという対策のみが考慮対象とされた。こうした観点から、RKLでは、次のように述べられた。

「ダム貯水池での蓄水の際には、野生動物やその他爬虫類などの種々の動物が、水没の危険を逃れるために冠水地域の外側に出てくるであろう。これらの動物の人間居住地域への逃走の可能性は、住民の安全に危険をもたらす恐れがある。このような住民被災は、かつてサグリン水力発電プロジェクトの建設時に発生したことがある。」⁸³

このように、RKLでは、冠水地域から逃れてくる野生動物の住民への危害発生の防止という観点からのみ論じられ、野生動物自体の救済については考慮されていなかった。実際にも、貯水に際しては、スマトラ象を除いては、「動物救出作戦」は講じられなかった。そのため、貯水により、スマトラ虎、スマトラ鹿、マレー熊、マレーバク、手長猿などの動物は、一時は島状に残された土地に避難した。しかし、そこでは餌が得られないために、ほとんどが餓死してしまったのではないかと見られている。

(5) 「植生保全計画」と「緑化計画」の不存在

『OECD環境ガイドライン』では、「植生保全計画」と「緑化計画」が策定される必要があるとしてい

るのであるが、コトパンジャン・ダムの場合には、このような計画は策定・実施されてきていない。先に見たように、ギナンジャール鉱業・エネルギー相は、水没する熱帯林を償うために代替植林事業を実施するという構想を打ち出した。このギナンジャール提案の線に沿って、日本政府は、1992年度に、「スマトラ中部森林造成事業」の名目で4億2,600万円のエンジニアリング・サービス借款を供与した。

しかし、自然林の喪失を人工林の造成で償えるという発想そのものに問題があるばかりでなく、実際にもそのような代替植林事業が実施された形跡はどこにもない。それどころか、カンバル・カナン川とマハット川の集水域では、大掛かりな森林伐採が続けられている。木材伐採に従事しているのは、インダー・キアット社などの民間企業と軍関連企業である。これらの多くは、違法伐採である。

移転住民もまた、生活の糧を求めて、違法伐採を行っている。しかし、彼等の伐採は、規模的には大掛かりなものではない。彼等の多くは、木材会社ないしは軍ビジネスによって伐採された木材の運搬労働者として雇用されているのである。

(6) 軽視された堆砂問題

ダム貯水池は、遅かれ早かれ、いずれは堆積土砂で埋まってしまう。このようなダム貯水池への土砂流入の度合いをできるだけ少なくするために、通常は、ダム貯水池周辺においては開発行為が禁止される。ところが、コトパンジャン・ダム貯水池周辺では、移住地とゴム園の造成のために広範囲にわたって植生が剥ぎ取られてきている。また、先に触れたように、森林伐採も続けられている。そのため、ダム貯水池への土砂の流入が加速されている。このままでは、ダム貯水池の寿命は、短期のものとならざるを得ないであろう。

そもそもダム貯水池の周辺の森林を大掛かりに伐採して、そこに移住地とゴム園を造成するという発想自体が誤りなのである。その意味では、OECDは、この案件そのものに融資を行ってはならなかったのである。

このようなケアレスな融資のツケは、極めて大きい。今日、ダム貯水池では、土砂堆積が急速に進行しているのである。この点については、SAPS報告書でも、次のように指摘されている。

「コトパンジャン・ダム貯水池における堆積物の年間流入量(堆砂量)は、今日、430万～550万立方メートルにのぼると見られるのであって、これは、1985年の時点での160万立方メートルの約3倍増である。」⁸⁴

しかし、このような見方でさえも、楽観的すぎるのではないかと思われる。私見では、堆砂状態は、これ以上の割合で進んでいる。このことは、乾季には、ダム貯水池の中央部に中洲が出現していることから裏付けられる。

(7) 無視された下流域への環境影響

ダム貯水池における堆砂問題が深刻化する一方で、ダム下流域では河川生態系の破壊という問題が発生している。奇妙なことに、『OECD環境ガイドライン』では、ダム下流域への環境影響については、それへの配慮事項として掲げられているのは、「下流流量の減少」のみである。このような観点から、同ガイドラインでは、「他の下流水利用への影響」と題して、以下のように定めている。

「ダム及び発電所の運用計画が、下流の灌漑、上水、漁業等の水利用に支障を及ぼすことがないよう所要の維持流量を放流する計画である必要がある。」

ここでは、単に利水という観点からの「維持流量の放流」という考え方が掲げられているにすぎない。

しかし、河川生態学的な観点からは、一定の維持流量を単に放流するだけでは不十分であるばかりでなく、かえって生態系環境の破壊となってしまう。なぜなら、寒帯・温帯では、雪解けに合わせて、すべての生物の活動が始まり、また熱帯では、雨季と乾季に応じて、生物の営みには違いが生じるのであって、そうした自然界のメカニズムに応じた形での放流が考えられなければならないからである。こうした観点から、アメリカのグレン・キャニオン(Glen Canyon)ダムでは、雪解けに合わせた放流実験が実施されてきている⁸⁵。

『OECF環境ガイドライン』には、このような視点が欠如しているために、コトパンジャン・ダムの場合には、下流域の河川生態系への環境影響については、何らの考慮も払われていない。また、同ガイドラインで掲げられている下流域での「漁業」に対する影響についても、OECFが、融資決定過程においてこの問題を考慮に容れた形跡すらない。

コトパンジャン・ダムの建設は、とりわけパティン(Patin)、タパ(Tapah)などの回遊魚に対して大きな影響を及ぼすことは必然であった。そのため、RKLにおいても、次のように指摘されていた。

「コトパンジャン水力発電ダムの出現は、パティン、タパなどの幾つかの魚種が、カンバル・カン川の上流に回遊する上での障害物となる。この問題は、これらの希少な魚種を絶滅させる恐れがある。」⁸⁶

しかし、実際には、かかる回遊魚の保全措置は何ら講じられなかった。コトパンジャン・ダムでは、魚道でさえも附置されていないのである。そのため、回遊魚は、ダム上流に遡上できなくなってしまったのである。

さらに、『OECF環境ガイドライン』では、堆砂問題に対する配慮が重視されていないばかりでなく、それが、ダム下流域に対して及ぼす環境影響、特に土壌の肥沃度の低下の問題については、ダム建設にあたっての配慮事項とされていない。そのため、コトパンジャン・ダムへの融資にあたっては、この問題は、考慮の対象とはされなかった。ダム下流域では、有機栄養分を含んだ水が流れてこないために、土地の肥沃度は、年々低下していくことは避けられないのであるが、このような問題は、全くに無視されてしまっているのである。

(8) 社会環境への配慮の不存在

社会環境への配慮という点でも、コトパンジャン・ダムの場合には、『OECF環境ガイドライン』そのものが、単なる飾り物にすぎないことを浮き彫りにしている。この点については、同ガイドラインでは、「施設の設置による歴史的・文化的遺産への影響」と題して、次のように定められている。

「重要な歴史的・文化的遺産に損傷を与えるような場所を事業予定地としないよう配慮される必要がある。かかる場所を事業予定地とせざる(を)得ない場合、工事工程、予算の変更を含めた保全措置が講じられる必要がある。」

水没させられた村々には、ミナンカバウ系社会の歴史的・文化的遺跡が数多く遺されていた。その代表が、イスラム教の流入以前にこの地方において繁栄したと見られる仏教・ヒンズー教文化の名残りを留めるムアラ・タクス村の寺院遺跡である。この遺跡は、六つのレンガ造りの寺院遺跡で構成されるが、そのうち二つは基礎部分が残るのみである。残存する四つの遺跡は、マリガイ寺院(Candi Mahligai)、ブンス寺院(Candi Bungsu)、トゥア寺院(Candi Tua)、プランコ寺院(Candi Plangko)の遺跡である。寺院の周囲は、かつては土堀で囲まれていた。さらに、この寺院の周辺には未だ発掘されていない数多くの歴史的・文化的遺跡が眠っていた。

これらの遺跡群は、仏教・ヒンズー教が、インドなりスリランカなりから最初に流入した拠点であり、その後これらの宗教/文化が、ジャワ島——これは、中部ジャワのジョグジャカルタのポロブドール寺院(仏教寺院)/プランバナン寺院(ヒンズー教寺院)遺跡に象徴される——、さらにはバリ島に伝播して行った軌跡を解明する上で、極めて重要な地点であった。その意味では、これらの遺跡群は、本来は「世界遺産」に指定されるべき性格のものであったと言える。

また、水没した村々には、歴史的に由緒のあるモスクが多数存していた。そのほかにも、宗教的偉人の名を冠した共同墓地も存していた。そのため、1983年12月19日の住民請願書では、保全対象とされるべき歴史的に由緒のある墓所として、バトゥ・ブルスラット村のアブドゥル・ガニ(Abdul Ghani)陵、プロウ・ガダン村のジャーファル(Jaafar)陵、タンジュン・アライ村のアブドゥルラーマン(Abdurrahman)陵などが挙げられていた。

このほかにも、RKLの付属文書では、数多くの考古学的・歴史的遺跡の存在について言及されていた。例えば、ポンカイ村の採土跡地——ムアラ・タクス寺院の建立のためのレンガ材料を採取したと見られる大きな窪地——、バトゥ・ブルスラット村のクマラ・クイ丘陵(Bukit Kemala Kewi)——クマラ王朝とクイ王朝の墓所——、同村の短剣痕跡石(Batu Tikam Keris)——この地方へのバタック(Batak)族の軍隊の侵攻を証拠づける遺跡——などである⁸⁷。

こうした歴史的・文化的遺産の存在状況に照らしてみるならば、このような場所を「事業予定地としない」というのが、『OECF環境ガイドライン』から導き出される論理必然の帰結であるべきはずであった。しかし、OECFは、このような結論を下すことなく、ムアラ・タクス寺院遺跡周辺に堤防を建設するという「保全措置」を講ずるとの理由をつけて、融資に踏み切ってしまった。

そのため、この融資にあたっては、ムアラ・タクス寺院遺跡以外の歴史的・文化的遺産に対しては何らの配慮も払われなかった。例えば、1983年12月19日の住民請願書においては、「歴史的に由緒のある墓所は、新移住地に移転されるべきである」と述べられていたのであるが、この住民要求は無視されてしまった。それ故、これらの墓所の破壊は、今日、住民不満の一つの種となっているのである。ムアラ・タクス寺院遺跡の保全措置については、RKLでは、次のように述べられていた。

「コトパンジャン水力発電プロジェクトのエンジニアリング設計では、ムアラ・タクス寺院が水没しないように配慮されているのであるが、この寺院の損壊が生じないようにするためには、その周辺の環境管理措置が講じられる必要がある。なぜなら、同寺院は、水域で取り囲まれる恐れがあり、そのため寺院サイトへの浸透水により寺院の土台構造が破壊される恐れがあるからである。それ故、寺院の北側と西側に堤防が築かれる必要がある。この堤防の構築は、プロジェクト実施当局の責任とされるのが望ましい。これに加えて、文化省は、国家予算の支出により、同寺院の土台の修理を行う必要がある。」⁸⁸

このように、RKLでは、ムアラ・タクス寺院遺跡の周辺に堤防を築くことにより、この寺院が浸透水の影響を受けないようにすることが提案されていた。また、1991年3月にPLNによって作成されたコトパンジャン・プロジェクトの設計書でも、以下のように述べられていた。

「ムアラ・タクス寺院は、ムアラ・タクス村の外側に位置しており、海拔85メートルの水位の下での水没地域のうちには含まれない。なぜなら、この寺院の土台は、海拔86.75メートルの高さに位置しているからである。さらに、同寺院の安全度を高めるために、寺院遺跡の周辺には保護堤防が築かれるであろう。」⁸⁹

このように、コトパンジャン・プロジェクトの設計書においても、ムアラ・タクス寺院遺跡の周辺には堤防が構築されることが明記されていた。ところが、奇妙なことに、現在、この堤防は、どこにも見当たらない。貴重な歴史的・文化的遺跡を発掘調査も行わないままに水没させてしまったばかりではなく、寺院の「保全措置」として講じたとされる堤防の構築も、実は嘘であったのである。

この点については、SAPS報告書では、事業の実施期間中に幾つかの設計変更があったとして、そのうちの一つとして、「ムアラ・タクス寺院における河岸補強の中止」を挙げ、以下のように説明している。

「ダム貯水池に起因する地滑りを防ぐために、審査段階において、寺院の西側部分の河岸沿いの斜面地を補強することが構想された。しかしながら、当該サイトの地質検査と斜面地の安定度計算の結果、河岸は、極めて安定していると判断された。それ故、防護工事は実施されなかった。現在、河岸の斜面地は、それ自体が安定しており、何らの地滑りの形跡もない。」⁹⁰

しかし、これは、問題点のすり替えである。RKLおよび設計書において予定されていたのは、ムアラ・タクス寺院周辺に「保護堤防」を築くことであつたのであつて、カンバル・カナン川の河岸斜面地の補強工事ではなかつたはずである。

(9) 「環境ガイドライン」の不遵守と矯正措置の不在

これまでに眺めてきた点からだけでも、『OECF環境ガイドライン』が、内容的にはお粗末極まりない上に、そのようなガイドラインでさえも遵守されてきていないことを知ることができる。コトパンジャン・プロジェクトの場合には、『OECF環境ガイドライン』の不遵守が歴然としているにもかかわらず、融資が実施され、また貯水が行われてしまったのである。その間に、ガイドライン違反行為の矯正措置は、何ら講じられなかつたのである。

第8 「開発援助」によるダム建設が住民と環境に与えた被害

1 「開発」モデルと「援助」モデルの歪み

アメリカにおいて1930年代以降に建設されたフーバー(Hoover)ダム、シャスタ(Shasta)ダムなど、さらにテネシー川流域開発公社(TVA, Tennessee Valley Authority)によるノーリス(Norris)ダム、テリコ(Tellico)ダムなどの一連のダムは、先進国および開発途上国のいずれを問わず、諸国の開発プランナーにより、大規模河川開発のモデルとして取扱われてきた。その効用として説かれてきたのは、これらのダム建設により、電力が得られ、洪水が防止され、また灌漑用水が確保されたというのである。さらに、景気浮揚と雇用創出の効果についても語られてきた。こうして、これらのダムは、自然に対する人間の征服の事例として、またニューディール(New Deal)政策の下での失業対策の成功例としても、しばしば引用されてきた。

第2次世界大戦後に国際開発融資機関の中心として発足した世銀のエリート・エコノミストの信仰となったのは、このような大規模ダム開発であつた。また、日本の開発プランナーが手本としたのも、これらのダムであつた。こうして、黒部第4、有峰、畑薙第1・第2、御母衣、九頭竜などのダム、発電所が、世銀融資の下に建設された。

開発途上国の多くは、第2次世界大戦後に独立を達成したのであるが、これらの国々の政治指導者、開発プランナーは、「国づくり」を進めるにあたって、フーバー・ダム、TVAダムなどの建設を、経

済開発のモデルとしてきた。エジプトのナセル(Gamal Abdel Nasser)大統領(当時)は、アスワン・ハイ(Aswan High)ダムの建設に着手するにあたって、「人類がこれまでに造った最大の人造湖」であり、「永遠の繁栄の源」となるものであると熱烈に語った。インドのネール(Jawaharlal Nehru)首相(当時)も、同国で最初の大規模ダムとしてインダス川に建設されたバクラ(Bakhra)ダムの完工式において、これを「近代インドの伽藍」と誇らしげに語った。

このように、大規模ダムは、新興独立国のリーダーたちにより、「近代化」のシンボルとしてもてはやされてきた。大規模ダム建設は、これらの国々が先進国に追い付く(catch up)ためのターゲットとなってきたかの感がある。

こうしたことから、従来、世銀、米州開発銀行(IDB, Inter-American Development Bank)、アジア開発銀行(ADB, Asian Development Bank)などの国際融資機関、さらに先進国の「開発援助」においては、大規模ダム建設への「援助」資金の供与が大きな比重を占めてきた。このことは、日本の「開発援助」においても変わりはない。日本のODA、特に円借款においては、ダム建設への資金供与が大きな割合を占めてきている。

大規模ダムは、ミクロ・短期の費用/便益分析(cost/benefit analysis)にこだわる世銀エコノミストをはじめとする「援助」関係者の眼からすれば、電力、灌漑用水の売却収益を通じて投資コストが回収可能であることから、投資回収率(return of investment)が高いと映るが故に、また経済波及効果が大きいと見なされるが故に、融資のお勧め品である。そのため、現地事情に疎い世銀エコノミスト、「援助」関係者からは、社会コスト、環境コストは、往々にして無視されるか、ないしは過少評価されることになる。

また、大規模ダムは、「援助」供与国にとっても、魅力的な資金提供先となってきた。なぜなら、これらの巨大構造物は、「援助」実績を誇示するモニュメント的な意味をもっており、また自国企業の建設受注およびプラント輸出の恰好の場ともなってきたからである。

しかしながら、このような「援助」においては、ダム建設に伴う「隠されたコスト」(hidden cost)、とりわけ社会・環境コストが軽視ないしは無視されてきた。以下には、「援助」絡みで建設された大規模ダムの幾つかの事例を取り上げて、それらが、どのような社会的・環境的問題を引き起こしたのかについて眺めてみることにする。

2 強制的住民移転のケース

(1) カプタイ・ダム(バングラデシュ)

ダムは、大抵の場合に、山間部の溪谷に建設される。こうした地域は、少数部族、先住民などの居住地であることが多い。しかし、これらの社会的弱者の立場は、往々にして軽視ないしは無視される。その典型的な例が、バングラデシュのカルナフリ(Karnafuli)川に建設されたカプタイ(Kaptai)ダムである。

カプタイ・ダムは、バングラデシュの独立(1971年12月)の以前に、アメリカ、日本などの対パキスタン「援助」により建設された。このダム建設により、6万5,600ヘクタールの土地が水没し、チャクマ(Chakma)族など10万人の先住民が生活基盤を失った。これらの先住民の悲劇は、その後も引き続いている。バングラデシュ政府は、国連開発計画(UNDP)、ADBなどの支援により、この地域へのベンガル人の大規模な入植政策を実施してきた。それに伴って、軍部による先住民の虐殺事件など、数多くの人権侵害問題が頻発してきている。

(2) ツクルイ・ダム(ブラジル)

ツクルイ(Tucuruí)ダムは、ブラジルのパラ(Para)州を流れるトカンティンス(Tocantins)川において世銀融資によって建設された高さ106メートル、貯水容量430億立方メートルの巨大ダムである。これは、発電量の点からみれば、世界で4番目に大きいダムであり、熱帯林においてこれまでに建設された人工貯水池としては最大のものである。このダムの主要な建設目的は、カラジャス鉱山、カラジャス鉄道、アルミ精練工場のために、安価な電力を供給することであった。

他方において、ツクルイ・ダムの建設にあたっては、多数のインディオが強制的に移転させられ、彼等の生活基盤が奪われてしまった。最も大きな影響を受けたのは、アスリニ(Asurini)族とパラカナ(Parakana)族であった。アスリニ族のトロカラ(Trocara)保護区は、ツクルイの町から北方24キロメートルのところに位置しているために、ダム建設の影響を直接に被ることとなった。トロカラ保護区には2本のハイウェイが敷設されたが、アスリニ族には何らの補償も支払われなかった。また、これらのハイウェイを伝って、入植者、牧畜業者が続々と保護区内に入り込んでしまっている。こうして、アスリニ族の伝統的社会は、大きく歪められ、實際上解体してしまっている。

ダム建設により、パラカナ族もまた大きな被害を受けた。プクルイ(Pucuruí)保護区の半分以上が水没し、さらにパラカナン(Parakanan)保護区の10%が水没してしまった。パラカナ族は、ダム建設について、また移住先についても、何ら相談されなかった。1977年に、ブラジル国有電力会社エレクトロノルテ(Eletronorte)は、パラカナ族の居住地域の一部が、ツクルイ水力発電所計画のために、水没の対象となると一方的に発表した。そして、翌年には、連邦インディオ局(FUNAI)は、インディオによって要求された31万5,000ヘクタールの半分にも満たない保護区の創設を勧告した。しかしながら、移住を勧告された土地には、貧農がすでに移り住んでいた。

パラカナン保護区の水没を免れた地域は、開発の嵐に見舞われている。1981年までに、パラカナン保護区には、森林を切り開いて幅15メートル、長さ6キロメートルにわたる道路が敷設された。この道路を伝って、錫採鉱者とツクルイ・ダムから立ち退かされた入植者が次々と入り込んできた。

ツクルイ・ダムによって生産される電力は、JICAの作成したマスタープランの線に沿って、輸銀、世銀、EECなどの融資によって進められた「大カラジャス計画」と、三井アルミが中心となって、ベレン近郊に建設された日・伯合弁のアルミ精練工場によって消費される。皮肉なことに、ダム建設のために強制移住させられたインディオは、これによって何らの恩恵も受けず、未だに電灯のない生活を続けているのである。

(3) チショイ・ダム(ガテマラ)

ガテマラのチショイ(Chixoy)ダムの場合には、単に住民が強制的に移転させられたばかりでなく、住民の大量殺戮までもが行われた。このダムの建設に対しては、世銀とIDBの融資が供与された。世銀は、1978年に7,200万ドルの融資を行い、さらに1985年に4,460万ドルの追加融資を行った。IDBも、1975年と1981年に建設資金を提供した。しかし、このダム建設に対しては、水没するリオ・ネグロ(Rio Negro)村のマヤ・アチ(Maya Achi)インディオが強く反対した。

住民移住の問題に関しては、ガテマラ電力公社(INDE)と村落委員会との間で、1976年から4年以上にわたって話し合いが行われた。しかし、村人たちは、INDEによって用意された再定住地に移住することを拒否した。その主な理由は、移住先が不毛の土地であることと、用意された住居が貧弱すぎることであった。そのため、移住交渉はデッドロックに乗り上げてしまった。

こうした状況の下で、1980年3月に、3名の軍事警察がリオ・ネグロ村を訪れ、数名の村人がダム・サイトの店舗から品物を盗んだとの言い掛かりをつけて、逮捕しようとした。しかし、村人たちは、濡れ衣であると主張して、被疑者の引き渡しを拒んだ。このいざこざの最中に、軍事警察は、村人たちに向けて発砲した。そのため、7名のインディオが射殺された。これに怒った村人たちは、軍事警察を追撃した。その後、程なくして、1名の軍事警察が水死体で発見された。INDEと軍事警察は、村人たちが警官を殺害したと非難した。

こうして、報復的威嚇にさらされて、村落委員会は、移住を受け入れることを余儀なくされた。そして、同年7月には、INDEは、移住合意書をダム・サイトにまで取りに来るよう告げた。そのため、村落委員会を代表して、2名の村人が、ダム・サイトを訪れた。しかし、2人は村に帰ってこず、1週間後に死体となって発見された。また、移住合意書も見つからなかった。

その後、1982年2月には、74名の村人が、軍事警察により、ダム貯水池上流のシュコック(Xococ)村に出頭するよう命じられた。このうち、リオ・ネグロ村に戻ってこれたのは、女性1名だけであった。残りの人々は、シュコック駐在の民兵パトロール隊(Civil Defence Patrol)により強姦、拷問などを受け、最終的には殺害された。

辛うじて帰還した女性から殺害の模様を聞いた村の男性たちは、パトロール隊の来襲を恐れて、山中に身を隠した。案の定、同年3月13日には、10名の兵士と25名のパトロール隊員が、「ゲリラ」探索を理由に、リオ・ネグロ村を訪れた。彼等は、男性の姿を見つけられないのに激怒して、女性と子供たちを近くの丘に連れて行き、殴る、蹴るの暴行を加えた後に、ロープで絞殺した。こうして、70名の女性と107名の子供が殺害された。このような集団殺害から辛うじて逃走できたのは、2名の女性だけであった。また、18名の子供が、シュコック村に連れて行かれ、そこでパトロール隊の奴隷として酷使された。

この事件の2ヵ月後には、さらに82名の村人が殺害された。次いで9月には、92名の孤児が、機関銃の標的として弄ばれ、このうち被弾した35名の死体は、焼却処理された。こうして、1980～1982年の期間に、総計で378名のインディオが殺害された。その多くは、女性と子供であった。

それでは、なぜこのような集団殺害が行われたのであろうか？ アメリカの人権保護団体「平和のための目撃者」(Witness for Peace)によれば、その真の理由は、INDE職員が、村人たちに支払われるべき補償金を着服することを目論んだためであった⁹¹。

このように、INDE職員の私欲を満たすために、ゲリラ掃討を口実に立ち退き住民の大量殺害が行われたのである。しかし、ここで留意しなければならないのは、このような人権侵害の原因を作ったのは、先進国の「ハイドロ・マフィア」⁹²であるという点である。このダムは、LAMIコンソーシアムによって立案・設計された。このコンソーシアムは、ドイツのラメイヤー・インターナショナル社(Lahmeyer International)、スイスのモーター・コランバス社(Motor Columbus)、アメリカの国際エンジニアリング社(International Engineering Company)によって結成された。LAMIコンソーシアムのフィージビリティ(実行可能性)調査報告書では、ダム貯水池の予定地域には、「住民がほとんど住んでいない」と書かれていた。しかし、実際には、3,400名もの先住民が居住していたのである。

(4) コトパンジャン・ダムの場合

コトパンジャン・ダムの場合には、住民移転は、実に巧妙な形で行われた。村々には、「バビンサ」(Babinsa)と呼ばれる兵士が配置され、居住した。そして、彼等は、正式な住民集会には必ず顔を出

し、住民に精神的プレッシャーをかけ続けた。

住民による移転・補償の受け入れの過程においては、住民には異議を唱えさせない体制が築き上げられた。その際に主導的役割を演じたのは、「移転調整チーム」(Satkanlak Pemandahan)であった。この点について、SAPS報告書では、バトゥ・ブルスラット(Batu Bersurat)村の移転ケースについて、次のように描写している。

「住民が受け取った補償の実現化は、強制的に実施されたもので、補償金額について合意に達するためのいかなる協議ないしは討議もなされなかった。住民たちは、政府によって支払われる補償額を受け取るよう強いられたのである。もしも住民がそれを受け取らなければ、彼等は、『移転調整チーム』— このチームは、政府の公安機関としての機能を有していた — によって威嚇され、移転を強制されたのである。住民によれば、『移転調整チーム』は、軍隊の様々なユニットからの出身者で構成されていた。」⁹³

住民移転に際して軍隊が直接に出動したのは、アロウ・ガダン(Pulau Gadang)村の移転の際であった。この点については、SAPS報告書では、次のように述べられている。

「移転から1週間の間、彼等には軍隊が随行し、兵士は時々発砲した。そのため、住民は、あたかも戦時捕虜扱いされているかのように感じた。」⁹⁴

住民移転に際して軍隊が直接に出動したのは、アロウ・ガダン村の場合のみであった。しかし、それが住民に与えた心理的効果は絶大であった。その他の村々の住民は、移転に抵抗するのはもはや不可能であると観念せざるを得なかったのである。

3 「開発難民」を生み出したケース

(1) アスワン・ハイ・ダム(エジプト)

アスワン・ハイ・ダムの建設の際には、12万人もの人々が強制移転させられた。立ち退き対象者の大多数は、少数民族のヌビア人(Nubians)であった。ヌビア人は、古代より独自の文化体系を維持し、その生活圏は、エジプトとスーダンにまたがっていた。しかし、ダム建設は、彼等の生活基盤そのものを奪うことになってしまった。

エジプト領内の水没地域に居住していたヌビア人は、新ヌビア(New Nubia)と呼ばれる長さ60キロメートル、幅3キロメートルの三日月状の細長い新移住地に移転させられた。しかし、移住先では、農業生産のための体制が何ら整っていなかったために、その後数ヶ月にわたって、飢餓を防ぐために、食糧援助が必要であった。また、大部分が不毛の土地であったために、肥沃な土地の配分をめぐる、移住者の間での対立が顕在化し、しかも政府当局が、耕作可能地の40%について、換金作物としてのサトウキビの生産を条件づけたために、かかる作物の耕作経験とニーズを有しないヌビア人との間に軋轢が生じた。こうして、多くのヌビア人が移住地を去り、水没した故郷の水辺に立ち戻ることになってしまった。

同様な問題は、アスワン・ハイ・ダムのために移住させられたスーダン領内の3万人のヌビア人についても発生した。彼等は、新たな移住先である新ハルファ(New Halfa)に強制的に移転させられたのであるが、そこでは人種的多様性を無視した定住政策が採られたために、種族間の対立が一挙に吹き出てしまった。ハルファ族(Halfans)は、農耕の長い伝統を有していた。これに対して、シュキラ(Shukyra)族とベジャ(Beja)族は、遊牧民族であった。こうした伝統的なライフスタイルの違いのために、移住地での土地利用をめぐる紛争が絶えず、遊牧民が農耕地に立ち入るのを阻止するため

に、1974年には軍隊が出動する騒ぎにまで発展した。また、こうした対立の根底には、ハルファ族には、近代的な住宅が供与されたのに対して、シュキラ族とベジャ族には、伝統的な草ぶき住宅しか与えられないという政府の差別的対応に対する不満が伏線となっていた⁹⁵。

(2) アコソボ・ダム(ガーナ)

アコソボ・ダムは、ボルタ(Volta)川において世銀融資により建設され、1966年に完工した。すでに触れたように、このダム建設により8万人もの住民が立ち退かされた。そのための対策として、ガーナ政府は、52ヵ所の再定住村を建設した。そこでは、失われた家屋の大きさにかかわらず、「1家族1部屋」(one family, one room)の原則が採用された。しかし、これらの移住地の多くは、不毛の土地であった。そのため、幾つかの再定住村では移住者が定着せず、ゴースト・タウンと化してしまっている。

筆者は、1993年に現地調査をした際に、再定住村の一つである新ソマニヤ(New Somanya)村を訪れてみた。この村では、皮肉なことに、ダム建設後27年が経過した時点でも、住民は、電気のない生活を余儀なくされていた。また、飲料水にも事欠いていた。

この村では、政府によって建設された141家屋に3,000人もの人々が居住しているとのことであったが、実際には多くの人々が、アクラなどの都市部に出稼ぎに出ている様子であった。また、この村の周辺では、このほかに3,000人以上もの人々が、ホームレス同然の状態で掘っ建て小屋を建てて住んでいた。これらの住民の大半は、他の再定住村では生活できないために、この村に流入してきた人々である。

アコソボ・ダム/発電所で生産される電力の大半は、超低価格でヴァルコ(VALCO)社 — アメリカのカイザー社(Kaiser Corporation)とレイノルズ社(Reynolds Metals)が設立したアルミニウム精錬工場 — に提供される。それ故、このダム建設は、ガーナ経済を離陸させるどころか、膨大な債務の返済負担を生み出したばかりでなく、大量の「開発難民」(development refugees)をも出現させたのである。

(3) タルベラ・ダム(パキスタン)

世銀などの融資で建設されたマンガラ・ダム(高さ138.38メートル、堤長3,353メートルのアースフィル・ダム)とタルベラ・ダム(高さ143メートル、堤長2,740メートルのアースフィル・ダム)によっても、大量の「開発難民」が発生した。前者のダムは、1967年に完成した。このダム建設に際しては、約11万人の住民が立ち退かされたのであるが、移転対象者には再定住地でさえも設けられなかった。そのため、移住者のうちには、遠くイギリスにまで低賃金労働者として流れていった者もいる。

後者のタルベラ・ダムは、1974年に完工したのであるが、このダム建設の場合には、9万6,000人の土地所有者が立ち退かされた。土地なし農は補償の対象とはされなかったことから、実際にはこの数字以上の人々が影響を受けた。しかも、立ち退かされた人々の多くには再定住地が用意されていなかった。そのため、この問題をめぐっては、住民不満がくすぶり続け、住民による補償請求訴訟が相次いだ。

(4) マハベリ計画(スリランカ)

スリランカでは、マハベリ計画(Mahaweli Scheme)の下で、世銀、アメリカ、イギリス、ドイツ、スウェーデン、カナダ、日本などの「援助」で建設された五つのダム — コトマーレ(Kotmale)ダム、ビクトリア(Victoria)ダム、ランデニガラ(Randenigala)ダム、ランタンベ(Rantembe)ダム、マドゥ

ラ・オヤ(Madura Oya)ダム——のために、大量の住民が立ち退かされた。例えば、ビクトリア・ダムにより、123ヵ村が水没し、6,000世帯、4万5,000人以上の住民が立ち退かされた。これらの人々は、ダム建設について、何らの事前の相談にもあずからなかった。

これらの立ち退き住民は、マハベリ川流域から乾燥地帯(dry zone)に移住させられた。移住地の居住条件は劣悪で、移住者の間には、マラリア、デング熱などの罹病率が極めて高い。そして、移住者の生活難に起因する栄養失調が、罹病の度合いを高めている。

1994年4月には、移住地において、16名の農民の集団自殺事件が発生した。集団自殺を図ったのは、イギリスの「援助」で建設されたビクトリア・ダムのためにダンバラ(Dumbara)溪谷から立ち退かされ、ドライ・ゾーンに入植した人々であった。これらの人々は、生活の再建を図るために、政府の指導に従って、輸出向け換金作物の生産に従事した。農業機械、種子、化学肥料、殺虫剤、除草剤などは、すべてアグリビジネスの手を経て入手しなければならなかった。そのため、収入の大部分は、アグリビジネスに吸い上げられ、借金地獄に陥ってしまった。こうして、先行きを悲観して、自ら命を断つほかなかったのである。

(5) コトパンジャン・ダムの場合

コトパンジャン・ダム建設による住民移転の場合には、表面的には、0.1ヘクタールの住宅地、0.4ヘクタールの食糧用作物(palawija)地、2ヘクタールの農園の提供という移住対策が講じられた。しかし、その実態は、粗雑極まりないので、移転住民が生活再建できるような条件は整っていない。そのため、移転住民は、事実上、「開発難民」と化している。

政府によって建設された「住宅」は、粗末な板囲いの家屋(縦6メートル、横6メートル)で、屋根はトタン葺きである。また、一部の移住村——タンジュン・アライ(Tanjung Alai)村、ポンカイ・バル(Pongkai Baru)村など——での屋根は、アスベスト(石綿)製である。

また、政府によって作られた「給水施設」は、そのほとんどが役立たずで、修理もされずに放置されている。その典型が、先に触れたタンジュン・パウ村とタンジュン・バリット村のOECF融資の井戸である。

その上、ダム貯水池の周辺に移転させられた住民には、2ヘクタールのゴム園の提供が約束されていたのであるが、移転時にはゴム園の大部分においては苗木でさえも植えられていなかった。このような状態は、今日においても変わりはないのである。

現在、「行動計画」の下で、一部の地域において、ゴムの苗木の植え付けが行われている。しかし、樹液が採取できるまでには、7~8年間も要する。その間、住民は、どのようにして生活して行けば良いというのであろうか？

これに比べて、ムアラ・マハット・バル(Muara Mahat Baru)村とマヤン・ポンカイ(Mayang Pongkai)村の場合には、まがりなりにもアブラ・ヤシ生産からの収入がある。しかし、これらの村々での2ヘクタールのアブラ・ヤシ農園は、無償提供ではなく、ローン形態の貸与である。そのため、住民は、毎月の収入のうちから30%を差し引かれるのである。また、住民の収入は、現在、パーム油の国際価格の低下のために落ち込んでいる。これらの人々は、かつては自給できていた米を買わねばならず、またかつては目の前の川でタダで捕れた魚、さらには家の回りにふんだんにあったココナツまでも買わねばならないのである。

さらに、これらの移転地での住民は、モノカルチャー生産の先行き不安の問題を抱えている。つま

り、アブラ・ヤシは、25年ごとに植え替えねばならないのであるが、この植え替えが行われる際に、新たなアブラ・ヤシが生産的となるまでの期間、農民には収入源がないのである。

ダム貯水池周辺の移住地に移転させられた住民の最大の悩みは、目下のところ、彼等には収入源がないという点である。そのため、住民は、当面の収入確保に四苦八苦している。彼等は、木材運搬労働者、近隣のゴム農園またはアブラ・ヤシ農園での日雇い労働者、池掘り人、レンガ工、砂・砂利採取人、建設労働者、燃料用の薪炭とか建設用の石材とかの採取人などで食いつないでいる。また、多くの住民が、移住地を離れて、バンキナン、プカンバル、ジャカルタ、さらにはマレーシア、シンガポールなどに出稼ぎに出ている。

しかし、多くの住民にとって生活再建の目処は立っておらず、生活苦に喘いでいる。そのため、住民の間では、将来への絶望感が広がっている。それを象徴するのが、コト・トゥオ村での二人の住民の自殺事件である。彼等は、補償問題のこじれと将来への絶望から、農薬を飲んで自殺したのである。

4 堆砂問題の深刻なケース

(1) 三門峽ダム(中国)

ダム貯水池での急速な堆砂のために洪水防止機能が失われてしまった典型的な事例は、中国の黄河に建設された三門峽ダム⁹⁶である。このダムの場合には、貯水池は、建設後2年で埋まってしまった。このダムは、ソ連の技術協力により建設され、1960年に完成したのであるが、2年後の1962年には、堆砂で貯水能力は失われてしまい、バックウオーター(逆流水)のために、約230キロメートルも上流の西安市が水没する危険までもが発生した。

そのため、1964年から72年にかけて、2回にわたってダムの大改造工事が施され、ダム堤体に付設された発電所の一部を解体して、そこに土砂吐け口を設けるとともに、ダム左岸の山中に2本の排砂トンネルが設けられた。これにより、堆砂問題は幾分緩和されたが、実際には洪水防止能力は失われ、流れ込み式のダムとなってしまった。また、発電施設能力も、当初計画の100万キロワットから25万キロワットへと4分の1に減少してしまった。

(2) クリカニ・ダム(ネパール)

ネパールのクリカニ(Kulekhani)ダムの場合にも、事態は深刻である。このダムは、首都カトマンズの西南約30キロメートルの場所に位置する高さ114メートルの巨大なロックフィル・ダムで、日本の円借款、第二世銀(IDA)融資などを得て建設され、1982年に完成した。このダムの寿命は、75～100年と見込まれていたのであるが、実際には15年間で貯水池の70～80%が埋まってしまった。

また、このダムで堰き止められたクリカニ川の水は、発電目的のために導水トンネルによりラプティ(Rapti)川に転流されている。そのため、クリカニ・ダムの下流には水が行かないため、下流域に住む人々の生活と生態系環境に大きな悪影響が生じている。

(3) コトパンジャン・ダムの場合

コトパンジャン・ダムの場合にも、ダム貯水池周辺では、再定住地の造成、ゴム農園やガンビル農園の造成、さらには森林伐採が行われており、そのため大量の土砂が貯水池に流れ込んでいる。このような状態は、ダムの寿命を縮めている。この点については、SAPS報告書でも、次のように指摘されている。

「ダム貯水池直近の集水域の多くの場所においては、建設活動、木材伐採、耕作に起因する土壌侵食が、明らかに発生している。一般にはプカンバル/バンキナン高速道路沿い、特定的にはグラ

モ橋の地点での侵食が深刻である。かかる侵食は、単にダム貯水池の寿命ばかりでなく、道路そのものの安全を脅かしている。」⁹⁷

5 ダム下流域に深刻な環境影響が発生しているケース

(1) アスワン・ハイ・ダム(エジプト)

アスワン・ハイ・ダムの建設により40万ヘクタールもの広大な土地が水没することとなった。その反面、ダム下流域では、広大な灌漑地が得られることとなった。しかし、今日、灌漑地の約90%が、湛水化(waterlogging)の被害を蒙っている。これは、排水不備のために発生する塩害である。そのため、多くの灌漑地が不毛化している。

これに加えて指摘されなければならないのは、灌漑地の拡大とピーナツ、綿花、サトウキビなどの換金作物の栽培に伴って、この地方では以前には知られなかった害虫による作物被害が飛躍的に増大してきていることである。しかも、これらの害虫は、農薬、殺虫剤に対する抵抗力をますます強めつつある。

さらに、ダムによって泥土が下流にもたらされることがなくなってしまったために、かつては養分に富んでいたナイル川の茶色の水が、貧栄養の青い水に変わってしまい、これにより水系の生態系が大きく変わってしまった。これはまた、地中海沿岸での漁業生産に大きな影響を及ぼしてきている。例えば、かつては年間1万8,000トンもあったイワシの水揚量が、今日では500トンにまで落ち込んでしまっている。しかも、ナイル川デルタ地帯の後退に伴って、海水が侵入することにより、エジプト北部の湖沼では生態系が大きく変化してきている。

(2) アコソンボ・ダム(ガーナ)

ボルタ川では、アコソンボ・ダムの建設以降、土砂の流下が妨げられたために、ダム下流域において生態系環境の変化が発生し、漁業生産などに影響が生じている。とりわけ深刻な環境影響は、ギニア湾における海岸後退の問題である。この海岸後退は、ボン(Kpong)ダムの建設により、一段と拍車がかかることとなった。

こうして、今日、ギニア湾に面する国々は、海岸侵食の防止のために多大の出費を強いられている。例えば、トーゴは、1キロメートル当たり350万ドルもの出費を余儀なくされている⁹⁸。

(3) コトパンジャン・ダムの場合

コトパンジャン・ダムの下流域は、広大な扇状地を形成している。この扇状地においては、過去においてしばしば氾濫が繰り返されたと見られるが、このような氾濫は、厄災というよりも、むしろ自然の恵みそのものであった。なぜなら、これらの氾濫は、上流から豊かな栄養分を含む土壌を運んできたからである。

そのため、ダム建設以前には、下流の扇状地においては、灌漑水田(sawah irigasi)とともに、広大な天水田(sawah tadah hujan)が存していた。これらの天水田は、単に雨水を利用するだけでなく、また氾濫水をも利用した。こうした氾濫水の増減を利用した水田(sawah pasang surut)は、カンバル・カナン川流域の至る所において見られた。特にカンバル県クアラ・カンバル(Kuala Kampar)郡では、この種の水田が、5,150ヘクタールも存在していた。しかし、ダム建設により、これらの水田は、姿を消してしまった。

今後、コトパンジャン・ダムの下流域では、土壌の肥沃度は低下する一方である。これを補うためには、大量の化学肥料の投入が不可欠である。それにより、生産コストは高まる反面、土壌悪化の進

行も強まるであろう。

6 ダム・サイトに地質構造的な問題のあるケース

(1) チショイ・ダム(ガテマラ)

先に眺めたチショイ・ダムの場合には、貯水池に水が溜まらないというもう一つの深刻な問題を抱えている。ダム・サイト一帯は、石灰岩層で覆われており、地盤は火山性の脆い岩盤で、また地下には活断層が走っている。それ故、この地域は、大規模ダムを建設するには不適切な場所なのである。それにもかかわらず、LAMIコンソーシアムは、1974年に、フィージビリティ調査報告書において、高さ130メートルの巨大なロックフィル・ダムを建設することを提案したのである。

この提案に基づいて、1976年2月に、IDBからの1億500万ドルの融資を受けて、ダム建設が開始された。着工の直後に、大地震がガテマラを襲った。そのため、改めて地質調査をやり直すこととなった。その結果、幾つかの新たな断層が発見された。これに対処するために、設計のやり直しが行われた。そのため、建設工事は、15ヵ月も遅れ、建設コストは10%も増大した。この経費増を賄うために、1977年5月に、新たな借入れが行われた。これが、先に見た世銀の第1次融資である。

こうして、ダム建設が再開されたのであるが、工事が進められるにつれて、LAMIコンソーシアムの地質調査のずさんさが露呈した。基礎岩盤には、至る所に空洞と断層があることが判明したのである。そのため、またもや設計の変更が必要となった。こうして、建設経費は、当初見積もりよりも350%も増大することとなった。

その後、発電所の建設場所に、さらに新たな断層が発見された。これへの対策工事のために、発電所の建設コストは、2倍に膨れ上がった。これに応じて、26キロメートルの導水トンネルのコースが二度にわたって変更され、掘り直し工事が実施されたために、ダム建設は、14ヵ月も遅延した。導水トンネルの掘削工事を請け負ったのは、ドイツのホクティーフ社(Hochtief)であった。

チショイ・ダムは、1983年7月に運転を開始した。しかし、5ヵ月後には、導水トンネルに陥没事故が発生した。この補修工事のために、その後2年間にわたって運転を停止せざるを得なかった。この補修工事には、5,700万ドルを要した。この費用の大部分は、世銀の第2次融資で賄われた。こうして、発電所の運転が再開されたのは、1986年4月になってからであった。

チショイ・ダムの建設経費は、1974年には、LAMIコンソーシアムにより、2億7,000万ドルと見積もられた。しかし、実際には、1988年までに9億4,400万ドルもの経費を要した。この金額は、ガテマラの対外債務のほぼ40%に相当する。

なお、チショイ・ダムの貯水池には大量の土砂が流入しており、ダムの寿命を縮めている。また、ダム貯水池は、極度の水不足に悩まされ続けている。このため、1990年には、ガテマラでは停電が相次いだ。さらに、1992年には、水不足のために、1ヵ月以上にわたって発電が停止された。

(2) タルベラ・ダム(パキスタン)

タルベラ・ダムの場合にも、地質構造に欠陥のある場所に建設されたために、補修工事が次々と必要となっている。このダムは、世銀と先進諸国との協調融資で建設された。ダム完成後、発電を開始した途端、第2導水トンネルが陥没する事故が発生した。その修理のために、貯水水位を落としてみると、貯水池底に多数の染み込み穴(sink hole)が存在するために、漏水が発生していることが判明した。こうして、これらの補修工事のために、多大の追加費用が必要となった。

このような補修工事にもかかわらず、タルベラ・ダムでは、恒常的な水不足問題が続いている。他

方において、ダム貯水池での土砂堆積の問題も深刻である。

(3) サマナラウェア・ダム(スリランカ)

欠陥ダムのうちでも、その最たるものは、スリランカのサマナラウェア(Samanalawewa)ダムである。このダムは、日本の円借款(284億2,000万円)でもって建設され、1991年2月に完成した。しかし、貯水が開始されると、ダム右岸に漏水問題が発生した。そのため、日本政府により、32億6,400万円の追加融資が行われ、補修工事が施された。この補修工事後に、貯水すると、右岸の漏水口は一挙に広がり、下流の10ヵ村の5,000世帯が高台に避難する騒ぎとなった。

その後、国際調査団の検証により、このダムにおいても、タルベラ・ダムの場合と同様に、貯水池底に染み込み穴(sink hole)が存在することまでもが判明した。そのため、日本政府により、1995年度に52億8,200万円の追加融資が行われ、補修工事が施されることとなった。

しかし、これによって漏水問題が解決するとは思われない。この地点では、石灰岩層が広がっており、また地下には幾つかの断層が走っていることから、ダム・サイトとしては不適切であるからである。このような不適切地に膨大な補修工事費を注ぎ込むのは、穴の空いたバケツに水を注いでいるようなものである。

(4) コトパンジャン・ダムの場合

コトパンジャン・ダム貯水池の場合にも、地質構造的に問題があるのではないかと疑われるところである。降雨の際には、一時的に水位が高まるのであるが、しばらくすると低下してしまう。このような水位低下は、貯水池底に断層ないしは染み込み穴が存しており、そこから水漏れ現象が生じているためなのではないかと思われる。

こうしたダム貯水池での水位低下のために、発電にも支障が出ている。114メガワットの発電目標を達成するには、余りにも水位が低すぎるのである。筆者が2000年9月にダム・サイトを訪れた際には、現場技術者は、3基の発電機のうち1基が稼働しているにすぎず、17メガワットの発電量にとどまっていると語っていた。

また、こうした水位低下のために、旧タンジュン・バリット村の住民約100世帯は、移転先のリンボ・ダタ移住地から旧村に戻ってきている。このうち、コト・ラモ(Koto Ramo)地区だけでも、約30世帯、120人が、水没を免れた家々に住み着いている。

なお、グヌン・ブンス(Gunung Bungsu)村の住民の一部も、特に乾季に水位が低下する時期には旧村に戻ってきて、農耕、果樹栽培、漁業などを行っている。彼等は、日中は旧村で働き、夜は移住地に戻るとい生活をしている。同様に、タンジュン村の住民も、今日では、乾季、雨季を問わず、冠水の恐れがないために、旧村に戻ってきて、農耕、牧畜などを営んでいる。

7 植生が除去されないままに貯水されたケース

(1) バルビナ・ダム(ブラジル)

ダム貯水池の樹木が伐採されないままに湛水が行われる場合には、水中に沈められた植生の腐植によってメタンガスと炭酸ガスが発生し、地球温暖化を促進する要因となるとともに、富栄養化現象を引き起こし、水質悪化の原因となる。この点での過去における最悪の事例は、ブラジルのウアトゥマ(Uatuma)川において1989年に完工されたバルビナ(Balbina)ダム(発電施設能力250メガワット)である。このダムは、3,150平方キロメートルもの熱帯雨林を水没させたのであるが、このうち2%の樹木が伐採されたにすぎなかった。これによる地球温暖化への影響は、次のように指摘されている。

「このダム貯水池から放出される炭酸ガスとメタンガスは、同量の発電量を有する石炭火力発電所と比べて、地球温暖化への影響という点では26倍も上回っている。」⁹⁹

(2) ツクルイ・ダム(ブラジル)

ツクルイ・ダムの建設計画については、世銀は、1970年代に、熱帯林への影響が大きいことなどを理由に融資を行うことを拒否した。しかしながら、世銀は、第1次電力部門融資の下で、ブラジル政府が「環境マスタープラン」を作成することを条件に、ツクルイ・ダムへの融資を行うことを決定した。その後、ブラジル政府は、「環境マスタープラン」を作成しないままに、1975年にダム建設工事に着手してしまっただ。着工後の1977年に、ブラジル国有電力会社エレクトロノルテ社は、予備的な環境影響評価を開始した。しかし、これは、単に体裁を整えるだけの名目ばかりのものであった。

ツクルイ・ダムは、1984年に完成された。このダム建設により、六つの町が姿を消し、二つのインディオ保護区が大きな影響を受けた。また、これにより、2,250平方キロメートルもの広大な熱帯林が水没し、長さ200キロメートルにわたる人造湖が出現した。その結果、およそ2万~3万人の人々が移住させられた。これらの人々の大多数は、何らの補償もないままに立ち退かされた。

エレクトロノルテ社は、当初、水没する樹木を伐採する意図を有していなかった。しかし、幾人かの専門家は、環境への悪影響が避けられるべきものとすれば、水没地域の樹木の少なくとも85%が伐採される必要があると主張した。かかる意見を考慮に容れて、エレクトロノルテ社は、水没地域30%(およそ6万7,000ヘクタール)について樹木を取り除くことを決定し、このための契約をカペミ(CAPEMI)社と結んだ。しかし、この会社は、それまでに木材伐採の経験がなかった。カペミ社は、フランスのコンサルタントを雇い、またパリ国立銀行の融資を受けて、作業にとりかかった。しかし、悲しいかな経験不足のために、作業ははかどらず、1,000ヘクタールを伐採しただけで、1983年の始めには、この会社は、倒産してしまっただ。

そのため、ダム建設を急いだエレクトロノルテ社は、飛行機により枯れ葉剤を散布することにした。その影響は、今日、貯水地域ばかりでなく、トカンティンス川の下流地域にも現れている。また、除去されないままに水底に沈められた樹木が腐敗・分解し、メタンガス、亜硫酸ガスなどの悪臭を放っている。のみならず、酸性化した水質は、タービンなどの発電施設を腐食させる原因となっている。さらに、ダム建設により、マラリアなどの水関連の疾病が、著しい増加傾向を見せている。

(3) コトパンジャン・ダムの場合

バルビナ・ダムとツクルイ・ダムが立ち木を伐採しないままに貯水を行ったことに対しては、国際的にも大きな非難の声が沸き上がった。これらの二つのダムは、いずれも1980年代に建設されたダムである。ところが、驚くべきことに、1990年代の半ばに、日本の「援助」で造られたコトパンジャン・ダム貯水池において樹木を伐採しないままに貯水するという信じ難い愚挙が演じられたのである。

ダム貯水池では、現在、残された樹木が腐食し始めている。これが、水質悪化の一因となっており、富栄養化現象が加速されている。また、貯水池底では、酸欠状態が生じている。そのため、すでに魚類の大量死という問題も発生している。

コトパンジャン・ダム貯水池では、当初から樹木を伐採しないという方針であったわけではない。それどころか、東電設計とヨドゥヤ・カルヤ社がリアウ大学に委託して作成された「環境管理計画」(RKL)では、ダム貯水池での「植生伐採計画」の策定が予定されていた。しかし、この計画は、実施されず、樹木を除去しないままに湛水が開始されてしまっただのである。この点については、SAPS報

告書でも、次のように指摘されている。

「ダム貯水池地域が湛水される以前に植生を取り除くという点で、何らかの措置が講じられたとの報告は見受けられない。その後、バトゥ・ブルスラット村の近辺の25ヘクタールのダム貯水池からは、低水位の際に、水中の樹木の上端部分が除去された。さらに、現在、タンジュン・バリット村とムアラ・タクス村の周辺の100ヘクタールの地域から樹木の上端部分を除去することが計画されている。これらの地域は、ダム貯水池の総面積(1万1,300ヘクタール)に比べてみれば、ごく僅かである。それ故、この措置による水質改善への影響は、ごく僅かであろう。」¹⁰⁰

この点での「プロジェクト監理」の業務を請け負った東電設計とヨドウヤ・カルヤ社の責任は、極めて大きい。33億円にものぼるコンサルティング・サービス料を受け取りながら、両社は、何を「監理」していたのであろうか？

8 水関連疾病の発生率が增大したケース

ダムが建設され、人造湖が出現すると、それまでの河川生態系は一変する。そして、新たな生態系環境に適応する生物が現れる。それに伴って、発生する疾病のタイプも異なってくる。過去の経験では、ダム貯水池と灌漑地の出現以降には、疾病状況は悪化するのが一般的である。

ダム貯水池での岸辺の淀みと灌漑用水の滞留水は、マラリア、住血吸虫症(schistosomiasis)、オンコセルカ症(onchocerciasis)などの水関連の疾病の恰好の繁殖条件を作り出す。とりわけ熱帯・亜熱帯地方においては、このような疾病の発生が顕著である。

(1) アスワン・ダム(エジプト)

エジプトでは、アスワン・ロウ・ダムの建造後、住血吸虫症の発生率が大幅に増え、アスワン・ハイ・ダムの完工後には、さらに飛躍的に増大した。これに加えて、マラリア、オンコセルカ症などの水関連の疾病も大幅に増大した。

(2) アコソンボ・ダム(ガーナ)

ガーナでは、アコソンボ・ダムによって造成されたボルタ湖(Lake Volta)の出現後には、住血吸虫症の発症率は、極端に高まった。また、この人工湖の周辺では、オンコセルカ症患者も飛躍的に増大した。この疾病のために盲目となった人々は、ボルタ湖周辺地域だけで7万人にものぼる。

(3) ツクルイ・ダム(ブラジル)

ブラジルでは、ツクルイ・ダムの建設後、貯水池の周辺では、マラリアなどの水関連疾病が一挙に増大した。なお、先に見たように、ツクルイ・ダムの場合には、貯水予定地から樹木を除去する代わりに枯れ葉剤が散布されたのであるが、今日、その後遺症が、貯水池周辺と下流域において、住民の健康障害として現れている。

(4) カリバ・ダム(ザンビア)

ザンビアにおけるカリバ(Kariba)ダムの場合には、このダムの建設で立ち退かされた住民が、疾病の類発地に移された。立ち退き対象となったのは、主としてトンガ(Tonga)族の人々であった。これらの立ち退き者の間には、眠り病(sleeping sickness)に罹っている人が多い。その理由は、移住地は、この疾病を媒介するツェツェバエ(tsetse fly)の繁殖地であるからである。

(5) コトパンジャン・ダムの場合

コトパンジャン・ダム貯水池の造成により罹病率の増加がとりわけ懸念されるのは、マラリアである。しかし、これに対する対応策は、これまで何ら講じられてきていない。この点について、SAP

S報告書では、次のように述べられている。

『環境管理計画』と『環境モニタリング計画』では、マラリアの発生率の増加の可能性が指摘されていた。これらの計画では、水関連疾病との関連において、以下のような措置が講じられるべきことが勧告されていた。

*蚊の幼虫のボウフラを食べるタウス(*Puntius Goniouotus*)などの魚種を導入する。

*媒介動物によって運ばれる疾病の発生率のモニタリングを行う。

しかしながら、2001年の時点までにおいて、これらの勧告を実施するための何らの措置も講じられなかった。¹⁰¹

第9 転換期のダム「開発援助」

1 アメリカにおける河川政策の転換

過去におけるダム建設の経験を通じてアメリカが到達した結論は、ダム建設が、長期的に眺めれば、経済的・社会的・環境的ないずれの尺度からしても、マイナス収支であるということである。そのため、アメリカは、河川政策を、従来の「構造的アプローチ」(structural approach)から「非構造的アプローチ」(non-structural approach)へと転換させてきている。つまり、ダム、堤防などの構造物の建設を主体にした河川政策に代えて、例えば植林により上流域での保水機能を維持するとか、湿地での遊水機能を活用するとか、氾濫原での居住・建築を避けるとかの方法が重視されてきているのである。

こうした脈絡において、アメリカ内務省開拓局のダニエル・ビアード(Daniel P. Beard)総裁(当時)は、1994年5月18日に、ブルガリアのバルナ(Varna)で開かれた「灌漑と排水に関する国際委員会」(International Commission on Irrigation and Drainage)において、「アメリカにおけるダム建設の時代は終わった」と宣言したのである¹⁰²。こうして、今日、アメリカの河川政策には、次のような三つの方向性が現れている。

第一は、大規模ダムを建設しないことである。これを象徴するのが、オーバン(Auburn)ダムの建設中止である。

第二は、老朽化し、安全性に問題のあるダムは、撤去することである。これを象徴しているのは、ワシントン州のオリンピック半島におけるエルワ(Elwha)ダムとグラインズ(Glines)ダムの撤去の動きである。今後は、こうした動きが、ますます強まるであろう。

第三は、撤去するに至らない既存のダムについても、一定の水量を下流に放出することである。グレン・キャニオン・ダムでは、1996年3月に試験的放流が行われた。今後、このような企ては、その他のダムでも実施されるであろう。また、一定量の下流への放水を、州法で定めているところもある。その代表が、オレゴン州である。同州では、ダム貯水の25%は、下流に放出することを義務づけている。

2 ハイドロ・マフィアの生き残り戦略

アメリカの河川政策の転換は、同国内におけるハイドロ・マフィアに大きな衝撃を与えた。そのため、このような政策転換に抵抗する動きも未だに根強い。しかし、アメリカにおける河川政策の基本的な方向性は、今後変わることはないであろう。

同時に、アメリカの河川政策の転換はまた、国際的に大きな波紋を引き起こした。ヨーロッパ諸国および日本においては、とりわけハイドロ・マフィアを中心に、こうした潮流に逆らおうとする動き

が強い。しかし、これらの国々でもダム建設批判の世論が高まりつつある。

こうして、今日、アメリカ、ヨーロッパ諸国では、ダム建設批判の高まりのために、自国内においてダムを建設することが難しくなっている。そのため、ハイドロ・マフィアが生き残りの活路を見い出そうとしているのが、アジア、アフリカ、ラテン・アメリカなどの地域である。

このようなハイドロ・マフィアの生き残り戦略に対しては、先進国の政府の姿勢には、大まかに言って三つの動向が見られる。第一は、アメリカ政府の姿勢であって、自国内においてダム建設を中止したのであるから、その当然の帰結として、開発途上国のダム建設にも公的援助資金を注ぐことを差し控えるというものである。

第二の動向は、ヨーロッパ諸国、特にスウェーデン、ノルウェーなどの北欧諸国の姿勢であって、一方において自国におけるダム建設を抑制しつつも、他方においてダム建設業界の生き残りを図るために、自国企業の開発途上国への転進を公的援助資金の供与により積極的にバックアップしようとする場合である。

第三は、日本の場合で、国内において、幾分減退傾向にあるとはいえ、依然として公共事業の名分の下にダムを建設し続けつつ、他方においてダム建設業界の海外進出をODAを使って支援し続けようとしているのである。日本の場合には、アメリカが対外援助の面でもダム建設輸出を抑制して行くという方向を打ち出しているのに乗じて、ハイドロ・マフィアの建設受注を公的資金でバックアップして行こうとしているのである。

2 問われる日本のダム「開発援助」の在り方

(1) 日本のダム「開発援助」の特徴

日本のODA政策においては、ダム建設のマイナス面に考慮を払うという姿勢はほとんどなかったと言って良い。かえって公的資金により民間のダム建設輸出を後押しするという「援助」姿勢が、一貫して採られてきたと言える。

そのため、日本の場合には、ダム「開発援助」を自らに抑制するという態度は採られてこなかったのである。そして、現地住民が強力なダム反対運動を展開し、またそれを支持する人権保護団体、環境保護団体などの国際世論がある際に、はじめてODAの供与の見合わせ措置を講じてきたのである。その典型が、インドのサルダル・サロバル・ダムへの追加融資の見合わせであった。これに対して、コトパンジャン・ダムの場合には、現地にはダム建設反対の声はないとの口実を設けて融資を強行してしまったのである。クドゥン・オンボ・ダムの場合には、世銀が、かかる口実を使ったのであるが、それに乗じて輸銀が融資を行ったのである。

ここからは、もう一つの日本のODAの特徴が浮かび上がってくる。つまり、インドネシア、中国などの開発独裁政権の場合とインド、タイなどの相対的に民主的な政権の場合との間には、ODAの供与の仕方に違いが生じてきているのである。前者の場合には、独裁政権が強権的に住民の声を押さえ付ける際には、それに乗じてODAの供与を強行し、後者の場合には、ODAの供与を続けようと悪あがきをしつつも、最後には住民パワーと国際世論に押されて、渋々融資を断念するのである。後者の典型が、タイのナム・チョン(Nam Choan)ダムとネパールのアルンⅢ(Arun No.3)ダムのケースであった。

(2) ナムチョン・ダム(タイ)

ナム・チョン・ダムは、クウェヤイ(Kwae Yai)川の上流において建設が構想された高さ187メートル

ルの巨大ダムである。ダム建設構想を推進するにあたって中心的役割を演じたのは、タイ電力公社 (EGAT, Electricity Generating Authority of Thailand) であるが、それを裏で画策したのは、日本のハイドロ・マフィアであった。こうして、形式的にはEGATの要請に基づいて、JICAの前身である海外技術協力事業団(OTCA)により、1973年に現地調査が開始された。この調査団は、電源開発(株)の社員を中心に組織されていた。これに引き続いて、JICAは、1974~76年に、専門家調査および開発計画の立案を行った。また、1978~79年には、地質調査を行った。これら一連の調査結果に基づいて、プレリミナリー・レポートとプレ・フィージビリティ・レポートが作成された。そして、1980年6月には、最終調査報告書が完成された。

このJICAのフィージビリティ調査報告書に基づいて、日本政府と世銀は、このダム建設計画への融資の意向を明らかにした。そして、EGATは、ダム建設計画そのものを住民に何ら知らせないままに、ダム現場に通ずる道路の建設とダム周辺の森林の伐採を始めた。これに驚いた住民や環境保護団体の間からは、建設反対の声が上がった。

このダム建設でとりわけ問題となったのは、ツング・ヤイ・ナレスアン(Tung Yai Naresuan)野生生物保護区の一部が水没してしまうという点であった。この保護区は、タイに残された数少ない自然林の一つで、そこにはタイで最も多くの野生動物(象、トラ、野牛、バクなど)と豊富な野生植物が生息している。また、この地域には、考古学的にも貴重な数多くの遺跡が残されている。特に直立猿人(ピテカントロプス・エレクツス)の遺跡が確認されている。こうしたことから、ナム・チョン・ダムの問題は、広く一般大衆の耳目を集めるところとなった。

しかし、この問題に対しては、JICA報告書では、何らの環境影響評価も行われていなかった。そして、この点に関してEGATが持ち出したのは、水没する森林は、すでに生態学的価値を失っており、いずれ不法伐採により消滅するものであるという言い訳であった。また、立ち退きの対象となる2,000名の現地住民 — 少数民族のカレン族 — の問題については、彼等が保護区のうちに居住し続けて、森林伐採を続けるのを止めさせる好い機会であると説明した。

こうしたEGATの説明は、住民や環境保護団体を納得させることはできなかった。そのため、バンコクのマヒドール(Mahidol)大学の学生を中心に、「環境・天然資源・エネルギー保全クラブ」(Environmental, Natural Resource and Energy Conservation Clubs)が組織され、建設反対のキャンペーンが大々的に繰り広げられた。学生達は、1982年9月21日付で世銀総裁宛てに公開書簡を送り、融資承認を撤回するよう求めた。この書簡においては、「このプロジェクトは、プラス面よりもマイナス面の方がはるかに大きい」のであって、「もしもEGATがナム・チョン・ダム・プロジェクトに着手することを許されるとすれば、これは、タイがすでに抱えている膨大な対外債務をさらに膨らませるだけである」ことから、「われわれ大多数の者は、これによって負わされる一切の債務を絶対に認めるつもりはない。われわれは、この件に関しては、何らの責任をも負うつもりはない」と記されていた。

こうした反対運動の高まりのために、タイ政府は、再検討委員会を組織することを明らかにし、再検討の期間中は工事を停止すると発表した。そのため、反対運動は、鎮静化した。

しかし、再検討委員会の審議結果は、何も発表されなかった。それどころか、1986年には、タイ政府は、新たなフィージビリティ調査の実施に着手する旨を明らかにした。これは、ハイドロ・マフィアが、タイ政府に対して巧妙な働き掛けを行った結果であった。また、このような政策決定をバック

アップしたのは、タイ軍部であった。ツング・ヤイ・ナレスアン地域は、1970年代に、共産ゲリラの拠点であったために、軍部としては、ダム建設は、この地域を支配下に置く絶好の機会であると考えたためである。

こうして、ダム建設再開の動きが急速に高まった。これに比例して、ダム建設反対運動も、再び燃え上がった。1987年には、抗議デモ、ラリー、コンサートなど、様々な催しが開かれた。また、こうしたタイ国内での反対運動は、ヨーロッパ、アメリカなどの人権保護団体、環境保護団体からも強い支持を受けた。

このような内外での抗議運動の高まりのために、タイ政府は、1988年3月に、新たな再検討委員会の設立を発表した。そして、この委員会の全会一致の建設中止勧告を受けて、タイ政府は、同年4月に、ナム・チョン・ダムの建設計画を中止することを発表した。その直後に、ツング・ヤイ・ナレスアン野生生物保護区と、それに隣接するフアイ・カー・カーエング(Huai Kha Khaeng)野生生物保護区は、世界遺産サイトの地位を与えられた。

(3) アルンⅢ・ダム(ネパール)

ネパールにおけるアルンⅢダムの場合にも、日本の「援助」機関は、このダム建設を推進しようと画策した。しかし、結局は、現地NGOの強い反対運動と国際世論のために、日本政府は、このダム建設への融資を断念するに至ったのである。

アルンⅢ・ダムの建設構想は、そもそもはJICAが行った「コシ川流域水資源開発事前調査」の過程から浮かび上がってきたプロジェクトである。この事前調査は、第1次調査(1982年9月22日～10月9日)と第2次調査(1983年1月26日～2月3日)に分けて行われた。これに次いで、「コシ川流域水資源開発マスタープラン調査」が、1983年6月～1985年1月にかけてJICAによって行われた。この調査団は、26名で構成されたが、中央開発(株)(16名)、東電設計(株)(8名)、国際航業(株)(2名)の社員で構成されていた。このマスタープラン調査では、最有力開発計画として、①スン・コシ(Sun Kosi)分水総合開発計画と②アルンⅢ水力発電計画のプロジェクトが提案された。

このうち、JICAは、後者に焦点を絞って、1985年11月29日～12月14日にかけて、「アルンⅢ水力発電プロジェクト事前調査」を実施した。これに基づいて、JICAにより、1986年2月～1987年4月にかけて、フィージビリティ調査(F/S)が実施された。JICAの名においてF/S調査を実施したのは、電源開発(株)と中央開発(株) — 同社は、1987年1月より「(株)中央開発インターナショナル」と改称 — であった。その提案内容は、高さ65メートルのコンクリート重力式ダムを建設し、最大出力402メガワットの発電を行うというものであった。

この提案の線に沿って、日本政府としては、詳細設計(D/D)の作成について円借款を付けることを予定していた。しかしながら、ドイツ政府は、D/Dを無償援助で行うことをネパール政府に提案した。そのため、日本とドイツの間には険悪な空気が流れた。結局のところ、D/Dは、ドイツのラーメイヤー・インターナショナル社(Lahmeyer International)、エナジー・エンジニアリング・インターナショナル社(Energy Engineering International)、電源開発(株)との間で共同して作成される運びとなった。こうして、D/Dは、1990年末に完成した。

その内容は、当初の発電計画を半分に縮小し、最大出力を201メガワットにするというものであった。そのため、この提案は、“Baby Arun”計画と呼ばれた。計画では、総投資額は、7億4,600万ドルと見積もられた。そして、この資金は、世銀が1億9,000万ドル、アジア開発銀行が1億5,000万ドル、

日本が1億3,000万ドル、ドイツが1億1,000万ドルを分担することとされた。

このような折に、このプロジェクトに食指を動かしたのが、スウェーデン、フィンランド、ノルウェー、イギリスなどの企業であった。そのため、これらの国々は、このプロジェクトへの参入の機会が与えられるよう求めた。

こうした先進各国の利害を調整する役割は、世銀によって演じられた。他方において、ネパールのNGOは、このプロジェクトに強く反発した。その理由としては、このプロジェクトの立案過程においては、何らの住民参加も図られてきていないこと、プロジェクトの総投資見積もり額は、ネパールの国家予算の1.5倍にもものぼることから、その他のプロジェクトの実施に影響を及ぼすばかりでなく、大きな返済負担を招くこと、氷河湖決壊洪水(GLOF, Glacier Lake Outburst Flood)の問題が考慮されていないこと、アルン盆地は、地震多発地帯に位置しているのであるが、耐震性の問題に対して十分な考慮が払われていないこと、アクセス道路の建設が、環境破壊、特に森林破壊を誘発すること、などの点が挙げられた。

このような理由から、ネパールのNGOは、ネパール人が自らの手で実施・管理することのできる代替的なプロジェクトに着手すべきことを主張した。このような主張の背景には、先に触れたクリカニ・ダム¹⁰³の苦い経験への反省が横たわっていた。

こうしたことから、ネパールのNGOの連合体「アルン関心グループ」(Arun Concerned Group)は、1994年10月24日に、世銀の「調査パネル」(Inspection Panel)に対して問題を持ち込んだ。これは、パネルに付託された最初の事案となった。この事案について、パネルは、世銀の業務指針が十分に遵守されていないとの判断を下した。

このような判断結果を受けて、ジェームズ・ウォルフエンソン(James Wolfensohn)世銀総裁は、1995年8月3日に、世銀としてはアルンⅢダム建設に融資する意向がない旨を明らかにした。日本をはじめとする先進諸国のハイドロ・マフィアの思惑は、見事に外れてしまったのである。

アルンⅢダムの場合には、世銀が合理的な対応をしたために、このダムは、建設されることはなかった。逆に、世銀が判断を誤ったために、その後大きな後遺症を残したのは、タイのパク・ムン(Pak Mun)ダムの場合である。

(4) パク・ムン・ダム(タイ)

パク・ムン・ダムは、タイとラオスの国境近くのムン(Mun)川 — メコン川の支流で、ムール(Mool)川とも呼ばれる — において、世銀融資により建設された高さ17メートル、堤長300メートルのコンクリート重力式ダムである。このダムは、多目的ダムで、136メガワットの発電を得ることと、6万4,000エーカーの土地を灌漑することを主要目的としている。

このダム建設に対しては、現地住民を中心に、タイ内外の環境保護団体、人権保護団体が強く反対した。反対理由としては、2万人の住民の立ち退き、ムン川の生態系への悪影響、特に漁業への悪影響、水関連の疾病の増大、特に住血吸虫症の蔓延の恐れなどが挙げられた。

こうした強い反対運動のために、世銀理事会は、このプロジェクトへの貸付決定を再三再四にわたって延期してきた。この間、アメリカ国際開発庁(USAID)は、ペロシー(Pelosi)修正法¹⁰⁴に基づいて、このプロジェクトの環境影響調査を実施した。調査結果は、1991年8月29日に、アメリカ政府に提出された。この調査報告書では、タイ電力公社(EGAT)の環境アセスメントとこれに依拠した世銀の「スタッフ審査報告書」での環境影響評価が不十分であることが指摘された。そして、このプロ

プロジェクトが、環境的・社会的影響についての再調査が実施されることなく、そのままの形で世銀理事会に上程されるならば、アメリカ政府としては、これに反対票を投ずべきことが勧告された。即ち、「このプロジェクトのために作成された環境アセスメントは、世銀理事会が、当該プロジェクトの環境的健全性を評価できるほどに十分なものとは思われない」が故に、「このプロジェクトが現在の形のままで理事会に提出されるならば、アメリカとしては、これに反対票を投ずることになるであろう旨を、アメリカ政府は、世銀に伝えるべきことを勧告する」と述べられていた。

同時に、この調査報告書では、このプロジェクトに関する理事会審議を延期して、世銀自らのガイドライン、即ち「ダム・貯水池プロジェクトのための環境政策」に従って、環境諮問パネル(Environmental Advisory Panel)を組織すべきことが提案されていた。つまり、「独立の専門家から構成されるこのパネルは、次のことを実施する権限を付与されるべきである。環境アセスメントと移住計画の適切性を評価すること、また必要な場合には、矯正措置を勧告すること、さらにこのプロジェクトが再評価され、理事会に提出される準備が整った段階で、世銀に対して助言を与えること。」

こうした状況の下で、1991年世銀・IMF年次総会がバンコクで開かれた際に、10月18日に、14名の世銀理事および理事代理がダム建設予定地を訪れた。世銀理事がプロジェクト・サイトに直接に赴き、現地住民の声を聴くというのは、世銀の歴史始まって以来の出来事であった。

しかし、世銀理事会は、同年12月10日に、このプロジェクトへの2,200万ドルの融資を決定してしまった。表決にあたっては、アメリカ、オーストラリア、ドイツの理事が反対票を投じ、カナダの理事は棄権票を投じた。日本の理事は、賛成票を投じた。世界で2番目に投票数の多い日本の賛成票が、決め手となってしまったのである。

このような世銀融資に抗議して、現地住民を中心に結成されたダム建設反対同盟「ムン川保護調整センター」(Centre for Coordination of Protection of the Mun River)は、同年12月12日に、プレストン世銀総裁宛に、以下のような内容の抗議書簡を送った。「①われわれは、貸付に賛成票を投じた国々の政府を弾劾する。なぜなら、これらの政府は、われわれに死を宣告しているからである。②貸付に賛成票を投じた国々は、ムン川流域の人々とタイ国に対して生ずるマイナスの影響について責任を負わねばならない。③われわれは、パク・ムン・プロジェクトへの反対の意思を改めて表明する。」¹⁰⁵

こうした強い反対の声にもかかわらず、パク・ムン・ダムの建設工事は続けられ、1994年に完工した。しかし、ダムの水門が閉じられるや、その後直ちに漁業生産への悪影響が顕在化した。かかる影響の緩和措置として設けられた魚道は、ほとんど役に立たなかったのである。

そのため、生活手段を失った漁民、さらには農地を水没させられた農民は、ダム撤去を求めて激しい抗議活動を展開した。彼等は、ダム・サイトを占拠し、そこに座り込んだ。そして、彼等を排除しようとする警官隊との揉み合いとなり、流血騒ぎにもなった。漁民、農民はまた、バンコクにまで出掛けて、EGATをはじめ、関係政府機関に対してダム撤去の要求を突き付けた。こうした漁民、農民の抗議活動は、人権保護団体、環境保護団体などのNGOによっても支援された。

このような強い抗議活動にさらされて、タイ政府は、ダムの運行を続行するか、それとも住民要求に応じるか、苦しい選択を迫られた。その結果として打ち出されたのが、ダムはそのまま残すが、水門を開扉し続けるという政策判断であった。

(5) コトパンジャン・ダムの場合

バク・ムン・ダムを経験は、コトパンジャン・ダムの被害住民にも大きな影響を与えている。住民の一部には、ダム占拠という直接行動に乗り出すべきであるとの強硬意見もある。しかし、住民の大半の意見は、日本での裁判結果と、それに対するインドネシア政府の反応振りを見て、それ以降の闘争戦略を考えようというのである。

住民の間に慎重論が根強いのは、アチェ問題が絡んでいる。現在、アチェへの出動部隊は、コトパンジャン・ダムの周辺を演習地としている。これは、住民運動を押さえ付けるという意味合いもある。また、実際に住民がダム占拠というような直接行動に出れば、インドネシア政府は、テロの名目で、住民弾圧に乗り出す可能性がある。

こうした意味で、コトパンジャン・ダムの場合には、バク・ムン・ダムの場合とは、いささか政治的・軍事的な背景が異なっている。しかし、2004年12月9日には、17名の住民代表——15ヵ村から1名ずつの代表と闘争協議会(BP RKDKP)のマスルル・サリム(Masrul Salim)議長およびイスワディ(Iswadi As)事務局長——が、学生などの支援団体とともに、ジャカルタでデモ行進を行い、日本大使館に押し掛けた。その後、彼等は、国会において、スマトラ島選出の4名の議員と2時間半にわたって懇談した。これらの議員は、住民代表一人一人から、被害状況を聞き、また彼等の要求に耳を傾けた。このような国会議員との懇談は、コトパンジャン・ダム問題をめぐる長い歴史の上でも初めてのことであった。

3 「ウォーカー・クリーク宣言」

今日、ダムは、メリットよりもデメリットの方が大きいとの国際的認識が定着しつつある。こうした共通認識の広がりの中で、ダム被害者の国際的ネットワークも形成されつつある。

この点で注目されるのは、「ウォーカー・クリーク宣言」(Walker Creek Declaration)である。これは、世界各地でのダムの被害者と人権保護団体、環境保護団体などのNGOが、1998年7月25日に、アメリカのカリフォルニア州のウォーカー・クリークに参集して採択した宣言で、世界的なネットワークとして、「生きた川——ダムによって影響を受けた川と社会共同体の回復のための国際連合体」を設立することを表明したものである。この宣言では、かかる国際連合体の目的は、「ダムの運用の見直し、解体または撤去という方法により」、「自由に流れる生きた川」を蘇らせようとする点にあるとしている(付録参照)。

第10 日本政府およびOECD(JBIC)が負担していた「注意義務」

1 人権配慮基準と異議申立制度

日本のODA絡みで人権侵害問題が繰り返されてきたのは、一つには、先住民、少数民族などの社会的弱者に対する人権配慮基準が明示されてこなかったことに起因している。もう一つには、「援助」プロジェクトに対する現地住民とか非政府団体(NGO)とか、さらにはタックスペイヤーとかの異議申し立ての声を吸い上げる制度が設けられてこなかったことにも起因している。

人権配慮基準という点では、JICAとOECD(JBIC)のいずれも、これまで「非自発的移住ガイドライン」と「先住民ガイドライン」を策定してこなかった。そのために、ODAプロジェクトによる現地住民の強制立ち退きとか、先住民の生活基盤の破壊とかの人権侵害の問題が頻発してきたのである。

しかも、日本のODAにおいては、現地住民なりNGOなりによる異議申し立てのメカニズムが設けられてこなかった。世銀は、1993年に「調査パネル」(Inspection Panel)を設立し、またアジア開発銀行(ADB)も、1996年に類似のパネル制度を発足させた。これらの制度には、現地住民、NGO、タックスペイヤーの申し立て資格に制約が設けられるなど、種々の運用上の問題点が存しており、必ずしも被害住民の救済機関としての役割を果たしているとは言い難い。しかし、日本のODAには、このような制度でさえも設けられてこなかったのである。

しかしながら、このような状況は、今日、幾分なりとも変わりつつある。先に見たように、2002年4月に策定されたJBICの『環境社会配慮ガイドライン』では、「非自発的住民移転」に関して、次のような内容の規定が盛り込まれるに至ったからである。

「非自発的住民移転及び生計手段の喪失は、あらゆる方法を検討して回避に努めねばならない。このような検討を経ても回避が可能でない場合には、影響を最小化し、損失を補償するために、対象者との合意の上で実効性ある対策が講じられなければならない。」

「非自発的住民移転及び生計手段の喪失の影響を受ける者に対しては十分な補償及び支援が、プロジェクト実施主体者等により適切な時期に与えられなければならない。プロジェクト実施主体者等は、移転住民が以前の生活水準や収入機会、生産水準において改善または少なくとも回復できるように努めなければならない。これには、土地や金銭による(土地や資産の損失に対する)損失補償、持続可能な代替生計手段等の支援、移転に要する費用等の支援、移転先でのコミュニティ再建のための支援等が含まれる。」

「非自発的住民移転及び生計手段の喪失に係る対策の立案、実施、モニタリングには、影響を受ける人々やコミュニティの適切な参加が促進されていなければならない。」

また、「先住民族」に関しては、JBICの『環境社会配慮ガイドライン』では、以下のように規定されている。

「プロジェクトが先住民族に影響を及ぼす場合、先住民族に関する国際的な宣言や条約の考え方に沿って、土地及び資源に関する先住民族の諸権利が尊重されるとともに、十分な情報に基づいて先住民族の合意が得られるよう努めねばならない。」

さらに、JBICの『環境社会配慮ガイドライン』においては、現地住民らによる「異議申立制度」を設けるとして、以下のように定めている。

「本行は、本ガイドラインに示された方針や手続が適切に実施され、ガイドラインの遵守が確保されるよう努める。本行は、本行によるガイドラインの遵守を確保するため、本行のガイドライン不遵守に関する異議申立を受け付け、必要な措置をとる。」

以上のような規定内容に照らしてみると、コトパンジャン・プロジェクトへの融資は、明らかにガイドライン違反であるといえることができる。しかし、このガイドラインの適用時期は、2003年10月1日以降とされていることから、これらの規定が、コトパンジャン・プロジェクトに遡及的に適用されるか否かについて論議するのは、必ずしも生産的なことではないであろう。それよりもむしろ、ここでの争点となり得るのは、このガイドラインに盛り込まれた規定内容が、コトパンジャン・プロジェクトへの融資時点において、はたして「援助」関係者の行動を律する基準、つまり行為準則となっていたのかどうか、またそれが肯定される場合には、「援助」関係者の行態において、はたしてかかる行為準則からの逸脱があったのかどうか、つまり「注意義務」違反があったのかどうかという点である。

2 「注意義務」の内容とその違反

(1) 人権尊重義務とその違反

ODAの供与にあたって、これに携わる政府および準政府関係者は、これを全くの自由裁量行為として行い得るのではない。換言すれば、これらの「援助」関係者には、その行為について一定の歯止めが設けられており、それからの逸脱は許容されていないのである。

この点で、まず最初に指摘しなければならないのは、コトパンジャン・プロジェクトへの融資時点において、「援助」関係機関には、「人権尊重」義務があったという点である。海部俊樹首相(当時)は、1991年4月10日に、参議院予算委員会での答弁において、「援助」4原則を表明した。その内容は、以下の諸点に対して、「十分注意を払いつつ」、ODAを供与するというのである。

- ① 開発途上国は、自らの経済社会開発のために自国の資金、人材その他の資源を適正かつ優先的に配分し、活用することが望まれるとの観点から、被援助国における軍事支出の動向、
- ② 国際社会における核兵器等の大量破壊兵器及びミサイルの不拡散努力を強化するとの観点から、被援助国におけるこれらの兵器の開発、製造等の動向、
- ③ 国際紛争を助長しないという観点から、被援助国の武器輸出入の動向、
- ④ 被援助国の民主化の促進及び市場指向型経済導入の努力並びに基本的人権及び自由の保障状況¹⁰⁶

ここで留意する必要があるのは、「援助」4原則のうちに、「基本的人権及び自由の保障状況」が、配慮事項の一つとして盛り込まれていることである。また、この海部首相の答弁を受けて、4月12日には、政府は、対外経済協力関係閣僚会議において、前記の4原則の線に沿った形での新たなODA実施基準を正式に決定した¹⁰⁷。このODA実施指針は、同年6月に開かれたOECD閣僚理事会でも支持された¹⁰⁸。さらに、このODA実施指針は、同年7月に開催された先進国首脳会議(ロンドン・サミット)でも表明された¹⁰⁹。

これにより、新規のODA実施指針は、国際公約の意味合いを持つに至ったのである。その後、この新政策は、政府の正式なODA実施方針として確認された。つまり、この新ODA政策は、1992年6月30日に閣議決定された「政府開発援助大綱(ODA大綱)」のうちに4原則として盛り込まれることとなったのである。大綱では、ODAの供与に際しての配慮事項として、以下の四つの原則が掲げられている。

- ① 環境と開発を両立させる。
- ② 軍事的用途及び国際紛争助長への使用を回避する。
- ③ 国際平和と安定を維持・強化するとともに、開発途上国はその国内資源を自国の経済社会開発のために適正かつ優先的に配分すべきであるとの観点から、開発途上国の軍事支出、大量破壊兵器・ミサイルの開発・製造、武器の輸出入等の動向に十分注意を払う。
- ④ 開発途上国における民主化の促進、市場指向型経済導入の努力並びに基本的人権及び自由の保障状況に十分注意を払う。

それ故、「環境と開発を両立させる」ことなどとともに、「基本的人権及び自由の保障状況に十分注意を払う」ことは、公務員および準公務員を律する行為規範となったといえることができる。つまり、これらの原則に違背して行動することは、公務の遂行において「十分注意を払う」ことを怠っているということになるのである。

確かにODA大綱は、法規範そのものではない。かといって、単なる考慮指針とか参照ガイドラインとかの性格のものであって、それから逸脱しても何ら咎められることはないというような類いのものではない。これらの4原則からの逸脱がある場合には、「援助」関係者は、ODAの供与を差し控えなければならないのである。そうした意味では、これらの原則は、行動制約規範として、行為指針の意味合いを持つものである。それ故、「援助」にかかわる公務員および準公務員は、この原則に沿って行為しなければならないのである。

実際にも、このような実施方針に基づいて、ODAの供与の停止措置が講じられたのである。その適用第1号となったのは、ハイチへの援助停止であった。ハイチでは、1991年9月29日に軍事クーデターが発生し、民主政権の機能がストップしたのであるが、これが、「民主主義への暴力である」として、日本政府は、同年10月2日にハイチへのODAの供与を停止したのである¹¹⁰。ここで留意する必要があるのは、この措置は、1992年6月30日の閣議決定の以前に、すでに講じられたという点である。

その後、1993年6月には、日本政府は、イランへの円借款の再開にあたって、イラン政府に口上書を手交し、そのうちでODA大綱の4原則に基づいて供与される旨を明記した。そして、日本政府は、4原則からの逸脱がある場合、特に軍備増強に転用される場合には、ODA供与の見直しもあり得ることを伝えたのである¹¹¹。

このように、「援助」関係者は、ODA4原則の枠組みの中で行為することを義務づけられているのであって、それからの逸脱行為は、「注意義務」違反とも言えよう。それ故、「基本的人権」に配慮しないような形でODAを供与する場合には、「援助」関係者(機関)は、4原則に違背しており、従って「十分注意を払う」ことを怠っていると見なされ得るのである。

(2) 非自発的移住対象者への特別な配慮義務とその違反

ODAプロジェクト、とりわけ大規模「開発援助」プロジェクトの場合には、住民移転の問題を伴うことが多い。そのため、人権尊重義務との絡みで特に問題となってくるのは、「非自発的移住」、つまり「強制移転」の場合である。

この点で、「援助」関係者は、コトバンジャン・プロジェクトへの融資時点において、基本的人権の尊重義務のうちでも、とりわけ「非自発的移住」の対象者に対しては特別な配慮を払う義務の下に置かれていた。すでに見たように、OECDでは、1991年に「非自発的移住ガイドライン」が採択された。これは、加盟国政府に対する勧告的機能しか有しないのであるが、加盟国の「援助機関」の間での共通のガイドラインとしての性格を持つという点での意味合いは大きい。言うなれば、これは、加盟国政府の間での国際公約とも言うべきもので、これから逸脱したODAの運用は、公約違反となるのである。

ここで特に留意する必要があるのは、ODAによる住民移転問題は、このガイドラインの枠内で取り扱われなければならないという点である。それ故、移転住民をどう取り扱うかは、「援助」受け入れ国の国内問題であるとの逃げ口上は、もはや通用しなくなったのである。

すでに眺めたように、OECDガイドラインにおいては、非自発的移住は、可能な限り避けられるべきであるとの基本原則が打ち出されるとともに、「可能な場合にはいつでも、あらゆる有効な代替的プロジェクト案を検討することにより、人々の非自発的移住を回避するかもしくは最少限にとどめるべきである」とし、また「すべての場合に、プロジェクトの実施を差し控える代替案(“non-action”の代替案)について真剣に検討され、かつ政策決定過程において、人々のニーズと環境保護に対して

妥当な考慮が払われなければならない」と規定している。

これらの規定に照らしてみると、コトパンジャン・プロジェクトへの融資は、明らかにガイドライン違反である。なぜなら、融資決定の過程において、“non-action”の代替案についての検討は何も行われなかったし、またF/S報告書を再検討して、1段開発方式と2段開発方式を比較較量することも行われなかったからである。

ガイドラインではまた、移住が不可避な場合には、「プロジェクトによって影響を受ける人々の集団の権利を保護する受け入れ可能な移住計画が含まれていない限り、援助国は、住民移住を引き起こすプロジェクトを支援してはならない」と定められていた。「プロジェクトによって影響を受ける人々の集団の権利」の代表的なものは、「ウラヤット地」であった。このような共有地への集団的権利を無視して進められた移住政策は、明らかにガイドラインにはそぐわないものであった。それ故、このような移住政策を知りつつ、プロジェクトを「支援」した日本政府とOECDには、明白な「注意義務」違反があった。

さらに、ガイドラインでは、「立ち退き者が、以前の生活水準、所得獲得能力および生産水準を改善するか、ないしは少なくともそれらを回復する努力を行う上で、支援が与えられること」と定められている。しかし、コトパンジャン・プロジェクトの場合には、「川の民」を生活基盤から引き離した場合に、彼等が生活再建できないことは、当初から判っていた事柄である。実際にも、熱帯林を取り払ってラテライト土壌が剥き出しの丘陵地帯に移転させられた住民は、生活再建の術がないのである。この意味で、このような移住政策を是認した日本政府とOECDに大きな落ち度があったのである。

(3) 先住民などの「慣習的権利」の尊重義務とその違反

先住民、少数民族などは、独自の社会・経済規範を持つことが多い。しかし、こうした慣習的な規範なり権利は、多くの場合に、成分化されておらず、また国家法のうちに取り入れられていない。そのため、このような社会的弱者の独自文化と制度を尊重していこうというのが、国際社会の共通認識なのである。

こうした観点から、OECDの「非自発的移住ガイドライン」では、先住民などの「慣習的権利」の尊重について規定していたのであって、「先住民、少数民族および遊牧民が、プロジェクトのために取用される土地またはその他の資源に対して非公式の慣習的権利を有しているような場合には、これらの人々に対しては、十分な土地、インフラストラクチャーおよびその他の補償が提供されなければならない。このような人々の集団が土地に対する法的権原を有していないことが、補償の妨げとなつてはならない」と定めている。しかし、インドネシア政府は、このような慣習的権利の象徴とも言うべき「ウラヤット地」の存在を認めず、従ってそれへの補償も行わなかった。このような住民の権利の無視を容認した日本政府とOECDには、明らかにガイドラインの違反行為があり、従って「注意義務」違反があったと言わねばならない。

以上に眺めてきたようなOECDの「非自発的移住ガイドライン」の枠組みがあったにもかかわらず、日本政府とOECDは、これを無視して融資活動を行ったのである。なお、第1期分融資は、OECDガイドラインの採択以前になされたとの弁解は当たらない。なぜなら、この時点においては、OECDの内部ではすでにガイドライン作りが進んでいたのであって、日本政府およびOECDは、国際的枠組みの概要を知り得たはずであるからである。むしろアメリカ、ヨーロッパ諸国がガイドライン作りに意欲的であったのは、日本のコトパンジャン・ダム融資を牽制する意味合いさえあったのであ

る。

3 「環境ガイドライン」上の配慮義務とその違反

前述のようなOECDガイドラインの枠組みを無視して、日本政府とOECDは、コトパンジャン・プロジェクトへの融資に踏み切ってしまった。その時点においては、国内的には、住民移転問題に関しては、『OECD環境ガイドライン』のうちに、次のような一項があるだけであった。

「水没によって移転を余儀無くされる住民の生活状況等について検討され、所要の措置が講じられる必要がある。」

ここには、ダム建設プロジェクトにおいて、非自発的移住(強制移住)を伴う場合には「援助」を行わないという基本姿勢すら明示されていない。また、先住民、少数民族などの社会的弱者への配慮についても触れられていない。さらに、「土地には土地を」(land for land)の原則¹¹²も掲げられていない。

こうした難点があるとはいえ、少なくとも関係公務員は、住民移転に際して、「住民の生活状況等」について配慮し、また「所要の措置」が講じられているかどうかについて配慮する職務上の義務を負っていた。ところが、この義務は守られなかった。

そもそもF/S報告書においては、移住地の造成費用は計上されていなかった。このような状態では、「所要の措置」が講じられていないと判断されるのが、関係公務員の合理的な行態であるべきと言える。ところが、そのような状況においても、外務省とOECDは、融資に踏み切ってしまったのである。ここには、明らかに「注意義務」違反があると言える。

4 日本政府およびJBICの弁解の問題点

コトパンジャン・プロジェクトへの融資を正当化するために、日本政府とJBICは、住民移転問題については、それが、「相手国の内政上の問題」とであるとの弁解を展開している。それならば、コトパンジャン・ダム建設工事への着手(1992年10月)に先立って、外務省の石橋太郎有償資金協力課長(当時)が、わざわざインドネシアに赴き、「モデル農場」を作れなど、微に入り細にわたり、なぜに指図したのか? そればかりではなく、石橋課長は、移転対策費として、セクター・プログラム・ローンの「流用」までも示唆したのである。そして、実際にも、22億円もの公金が「流用」されたのである。

これから知られるように、そもそもインドネシア政府側には住民移転経費を用意できないことが明らかなのであったから、日本政府側としては、ダム建設融資を差し控えるべきであったのである。それにもかかわらず、日本政府関係者は、セクター・プログラム・ローンからの「流用」資金により、インドネシア政府側に「所要の措置」を講じさせようとしたのである。しかし、これは、インドネシア政府関係者にとっては、鴨が葱を背負ってきたようなものであった。こうして、住民移転経費に充てられるはずの「流用」資金の多くが、インドネシア側で「流用」され、政府関係者とこれに癒着した建設業者の懐に消えてしまったのである。この点でも、日本側の関係公務員に「注意義務」違反があったことは明らかである。

日本政府とOECD(JBIC)はまた、コトパンジャン・ダム建設融資においては、環境配慮が払われたことの証明として、「環境影響評価」が実施され、また「環境管理計画」(RKL)と「環境モニタリング計画」(RPL)が作成されたことを挙げている。しかし、ここで問題なのは、このような評価書なり計画なりが作成されたことを「確認」するだけで事足りるのではなく、その内容が守られることを、いかに「確保」するかという点なのである。換言すれば、評価書なり計画なりで掲げられた措置が実施されることを「確保」して、また実施状況を「確認」して、はじめて環境配慮が払われたと言えるの

である。しかし、本件の場合には、建前と実行が余りにも食い違っているのである。この点について、SAPS報告書では、次のように書かれている。

『『環境モニタリング計画』と『環境管理計画』は、実質的には失敗してしまっている。リアウ大学の環境調査センターにより水質モニタリングが行われ、また漁業局により二つの実験的な養魚場が造成されてきているのであるが、これらを除けば、1995年以来、何らの重要な措置も講じられてきていないのである。』¹¹³

このように、「環境管理計画」と「環境モニタリング計画」は、単に「開発の免罪符」として作られただけで、その後には実施に移されなかったのである。この点でも、日本政府とOECDは、その後の履行を確保するための措置を講じなかったという点でも、またその不履行をチェックし、是正させなかったという点でも、「注意義務」違反があったのである。

先に見たように、『OECD環境ガイドライン』ではまた、「主要及び貴重な魚類、動物、植物への影響」が検討され、また「貴重種の保全計画」が策定される必要があると定められている。しかし、融資時点において、はたしてこの点での適正な「検討」が行われたかどうかは疑問である。この点については、先に眺めたように、SAPS報告書では、「リアウ州の低地森林には、地上のいかなる森林に比べても、最高の生物学的多様性が含まれている」と書かれている。本来は、F/Sの段階において、このような場所にはダム建設を行わないという方針が打ち出されるべきであった。しかし、その後、D/Dの作成段階においても、また融資段階においても、ダム建設を中止して、貴重種と自然生態系の保全を図るという方向は打ち出されなかった。この点でも、東電設計とJICAは勿論のこと、日本政府とOECDにも、重大な懈怠行為があったと言わざるを得ない。

最後に、日本政府とOECDは、コトパンジャン・ダムの貯水開始の時点において、立ち退き住民が、深刻な生活難に陥ることを熟知していたことについて触れておかねばならない。このことは、湛水(1997年3月)の直前にOECDに提出されたシャフルディン・カリミ(Syafuruddin Karimi)教授の報告書¹¹⁴からも窺い知ることができる。この報告書では、次のように指摘されていた。

「今日でも、回答者のおよそ4分の1が、ゴム生産に依拠しているのである。このことは、即時的な問題となりつつある。なぜなら、発電所が運行される際には、旧村に現存するゴム樹が消失してしまうであろうからである。それにより、未だにゴム生産に生計を依拠している人々は、深刻な影響を受けるであろう。彼等の収入源が、突然に断たれてしまうであろう。』¹¹⁵

このように、OECD、さらに日本政府は、貯水の開始と同時に、立ち退き対象住民が、深刻な生活難に陥ることを承知していた。この点でも、OECDと日本政府は、重大な人権侵害行為に加担したと言わざるを得ない。

なお、本件の場合には、借款契約のうちに3条件の特約が盛り込まれていた。それ故、これら3条件の遵守との絡みで「注意義務」の問題が生じてくるところである。しかし、借款契約なり、3条件を盛り込んだ規定なりは、未だ開示されてきていない。そのため、これら3条件との絡みにおいて発生した「注意義務」の違反の問題については、ここでは詳論することができない。

本件プロジェクトへの融資において、3条件の設定は、重要な意味合いを持っていた。これらの条件が、どのような権利・義務を定めたものであり、またそれらが、はたして適正に遵守されていたかどうかは、本件訴訟における重要な論点である。

そうした意味合いにおいて、借款契約なり3条件を盛り込んだ規定の開示は、本件融資の妥当性に

ついでの評価を行う上での不可欠の文書である。それ故、ここでは、3条件の遵守との絡みでの「注意義務」の問題については、借款契約なり、関連規定なりが開示された時点において、改めて論ずる意向のあることを付言しておきたい。

- (1) しかし、実際には、総会議場には入れなかった。その理由は、当時、大蔵省は、非政府団体(NGO)の会議参加には前例がないとして、出席許可証を発給しなかったためであった。筆者に許可証が出されるようになったのは、翌年にワシントンで開かれた世銀/IMF総会以降のことである。
- (2) 『日本経済新聞』(朝刊および夕刊)、1990年4月16日。
- (3) 『西日本新聞』、1990年8月27日。
- (4) 『日本経済新聞』(夕刊)、1990年9月19日。
- (5) 『北日本新聞』、1990年8月27日。
- (6) Genta, Januari 1991.
- (7) Prospek, 30 Maret, 1991, p.84.
- (8) 『毎日新聞』(朝刊)、1991年7月20日。
- (9) SKEPHI, Problems in the Koto Panjang Dam Project Implementation, 2 August 1991, p.2.
- (10) 浅野健一『出国命令—インドネシア取材1200日』、日本評論社、1993年、63~67頁。
- (11) 東電設計株式会社『東電設計30年の歩み』、1990年、132頁。
- (12) Department of Mines & Energy, Comments on Main Points of Discussion, 23 September 1991, p.1 and Appendix(Information regarding Kotapanjang Hydro Power Plant), p.1.
- (13) 『毎日新聞』(朝刊)、1992年1月26日。
- (14) 外務省、往電第1911号別電2、1992年9月21日、7~8頁。
- (15) 同別電、9頁。
- (16) 北村龍行「この人と一時間—私たちは日本のダム建設3条件を知らなかった」、『エコノミスト』、1991年10月8日号、59~60頁。
- (17) 外務省、前掲別電2、6~7頁。
- (18) 同別電、5~6頁。
- (19) 第118回国会、参議院予算委員会会議録第5号、1990年5月11日、12~13頁。
- (20) Japan Times, 30 June 1990.
- (21) Independent Review Team, Sardar Sarovar: The Report of the Independent Review, 1992, p.xxv.
- (22) Press Release by the Independent Review, 18 June 1992.
- (23) Independent Review Team, op. cit., p.xxiv.
- (24) Statement of E. Patrick Coady in the Meeting of the Executive Board, 23 October 1992.
- (25) World Bank, Press Release, No.93/S51, 30 March 1993.
- (26) 参議院大蔵委員会会議録、第8号、平成元年6月16日、6頁。
- (27) World Bank, Operations Evaluation Department, Recent Experience With Involuntary Resettlement: Indonesia—Kedung Ombo, 2 June 1998, p.4, para.2.6.
- (28) ibid., p.5, para.2.7.
- (29) ibid., p.16, para.3.1.
- (30) ibid., p.28, paras.5.4-5.5.
- (31) World Bank. Environment Department, Resettlement and Development: The Bankwide Review of Projects Involving Involuntary Resettlement, 1986-1993, 8 April 1994, p.6/6, Box 6.1.
- (32) 参議院大蔵委員会会議録、第8号、平成元年6月16日、5~6頁。
- (33) SAPS TEAM for Japan Bank for International Cooperation(JBIC), Interim Report, May 2002, p.5-14. para.5.3.3(2).
- (34) ibid., p.5-13, para.5.3.2(2).
- (35) サルダル・サロバル・プロジェクトに関しては、世銀(IBRD)と第二世銀(IDA)は、インド政府との間に、以下の協定を締結した。ダム/発電所プロジェクトに関する「借款協定」(Loan Agreement)、ダム/発電所プロジェクトに関する「開発融資協定」(Development Credit Agreement)、給水・排水プロジェクトに関する「開発融資協定」(Development Credit Agreement)、「グジャラート・プロジェクト協定」(Gujarat Project Agreement)、「マディヤ・プラデシュ・プロジェクト協定」(Madhya Pradesh Project Agreement)、「マハラシュトラ・プロジェクト協定」(Maharashtra Project Agreement)。
- (36) Independent Review Team, op. cit., p.233.
- (37) 第156回国会・参議院行政監視委員会会議録第4号、2003年5月12日、16頁。
- (38) 外務省、往電第2106号別電2、1991年10月6日、2~3頁。
- (39) 参議院行政監視委員会、前掲会議録、17頁。

- (40) SAPS TEAM, Interim Report, op. cit., pp.4-6~4-7, para.4.1.2.
- (41) SAPS TEAM, Interim Report, Appendix 3, A3-116.(邦訳『NGOによって実施された村アセスメントの結果』、コトパンジャン・ダム被害者住民を支援する会、2004年、130頁)。
- (42) 外務省、往電第2106号別電6、1991年10月8日、1~2頁。
- (43) 海外経済協力基金『海外経済協力基金年次報告書・1993』、101頁。
- (44) 海外経済協力基金・開発援助研究会編『経済協力用語辞典』、1993年、76~77頁。
- (45) 海外コンサルティング企業協会監修『国際協力の担い手 開発コンサルタント』、国際開発ジャーナル社、1988年、23頁。
- (46) 『日本経済新聞』(朝刊)、1963年11月19日。
- (47) 第33回国会・参議院予算委員会会議録第5号、1959年11月18日、18頁。
- (48) 第33回国会・参議院予算委員会会議録第6号、1959年11月19日、28頁。
- (49) 土木学会編『新体系土木工学(別巻)、海外建設プロジェクトと建設輸出』、1982年、169頁。
- (50) 同書、169頁。
- (51) Patrick McCully), Silenced Rivers: The Ecology and Politics of Large Dams, 1996, pp. 54-55.(鷺見一夫訳『沈黙の川—ダムと人権・環境問題』、築地書館、1998年、63~64頁)。
- (52) 東電設計株式会社『東電設計 30年の歩み』、1990年、80頁。
- (53) 海外技術協力事業団『インドネシア共和国 電力事業開発拡充基礎調査』、1969年11月、第1巻10頁、17頁、24頁、および第2巻145頁。
- (54) 海外技術協力事業団『インドネシア共和国 水力調査報告書』、1971年、15頁。
- (55) 国際協力事業団『中部スマトラ電力系統開発計画調査報告書』、1986年7月、Y-12頁および10-7頁。
- (56) JICA, Feasibility Study Report of Gresik Steam Power Plant Project in the Republic of Indonesia, February 1975, p.6.
- (57) 外務省経済協力局『経済協力評価報告書』、1996年7月、266頁。
- (58) 国際協力事業団無償資金協力部『インドネシア共和国 グレシック火力発電所3・4号機改修計画予備調査報告書』、2003年3月、4-1頁。
- (59) 海外経済協力基金『海外経済協力基金年次報告書・1999年』、237頁。
- (60) 国際協力銀行『年次報告書2002』、103頁。
- (61) 国際協力事業団『インドネシア共和国コトパンジャン水力発電開発計画調査報告書』、1984年3月、V-1頁。
- (62) 同報告書、IV-20、Table 4.9.
- (63) 「エスノサイド」(ethnocide)という言葉は、“ethnic”(民族的)と“genocide”(集団殺害)という二つの言葉の合成語で、ある民族集団が文化的独自性を享受することを許容されないために、その社会集団の存在そのものが失われてしまう状態をいう。
- (64) 国際協力事業団、前掲開発計画調査報告書、IV-26頁。
- (65) World Bank, Operational Manual Statement No.2.36, May 1984.
- (66) World Bank, Operational Directive 4.01, 3 October 1991.
- (67) World Bank, Operational Manual Statement, No.2.33, February 1980.
- (68) World Bank, Operatiios Policy Note 10.98, 10 October 1986.
- (69) World Bank, Operational Directive 4.30, 29 June 1990.
- (70) World Bank, Operational Manual Statement No.2.34, February 1982.
- (71) World Bank, Operational Directive 4.20, 17 September 1991.
- (72) World Bank, Directive on Disclosure of Information, July 1989.
- (73) World Bank, Report of Working Group on the Review of the Directive on Disclosure of Information, 29 March 1993, p.5, para.7.
- (74) *ibid.*, pp.18-19.
- (75) *ibid.*, p.19.
- (76) World Bank, Expanding Access to Bank Information, 2 August 1993.
- (77) OECD, Recommendation of the Council, 627th Meeting, 20 June 1985.
- (78) OECD, Recommendation of the Council, 649th Meeting, 23 October 1986.
- (79) OECD, OCDE/GD(91)201, 1991.
- (80) このような人工的放流は、ダム下流域の河川環境の維持、特に漁業活動の保護を名分に行われるのであるが、それによって自然河川の持っていた可変性とダイナミズムが回復されるものではない。自然河川においては、雪解けと雨季には増水し、乾季には減水するという特徴を有しているのであるが、このような自然のメカニズムに反する流量の放出は、河川生態系にとってかえってマイナスの影響を生ずる。
- (81) Tokyo Electric Power Services Co. Ltd dan P.T. Yodya Karya, Rencana Pengelolaan Lingkungan(RKL) Proyek PLTA Kotapanjang, Maret 1988, III-6~7.

- (82) *ibid.*, III-20.
- (83) *ibid.*, III-13~14.
- (84) SAPS TEAM, *Interim Report*, *op. cit.*, p.5-7~5-8.
- (85) グレン・キャニオン・ダムでは、自然のメカニズムに合わせた放流が検討されている。この目的のために、1996年3~4月には、雪解けに合わせた放流実験が行われ、ダム下流域における動植物への影響調査が実施された。
- (86) RKL, *op. cit.*, III-21.
- (87) RKL, *op. cit.*, Lampiran, RD-50-52.
- (88) RKL, *ibid.*, III-9.
- (89) Perusahaan Umum Listrik Negara, Proyek Induk Pembangkit & Jaringan Sumatera Barat Dan Riau, Pembangunan Proyek PLTA Kotapanjang: Propinsi Riau, Maret 1991, p.9.
- (90) SAPS TEAM, *Interim Report*, *op. cit.*, p.3-3, para.3.1.2.
- (91) Patrick McCully, "Bank to Investigate Chixoy Dam Massacres", World Rivers Review, Vol. 11, No.2, June 1996, p.10.
- (92) 「ハイドロ・マフィア」(hydromafia)とは、ダム、発電所、灌漑、転流水路プロジェクトなどの水関連の(hydro)事業をめぐって形成されている暗黒組織網(mafia)である。この組織網は、コンサルタント会社、ゼネコン、重電機メーカー、商社などを中心に、これに金融界が絡み、さらに官界、政界が関与する形で形成されている。また、これらと深く結び付いた専門家、学者、研究者、評論家なども、アドバイザー的役割ないしはスポークスマンの役割を演じている。
- (93) SAPS TEAM, *Interim Report*, Appendix 3, A3-32.(前掲邦訳、37頁)。
- (94) *ibid.*, A-3-1.(同邦訳、1頁)
- (95) 皮肉なことに、ハルファ族もまた、政府によって提供された住宅に不満を抱いていた。なぜなら、提供された住宅では、彼等の伝統的な生活様式への配慮がされていなかったためである。彼等は、イスラム教徒であったために、男性の居室は、女性のそれとは隔離されているのが習慣であったのであるが、新住宅では、こうした仕切りは施されていなかった。
- (96) 三門峡ダムの建設は、そもそもは国民党政府の統治下の時代に打ち出された構想であった。国民党政府は、1933年に黄河水利委員会を設立したのであるが、それ以来このダムの建設は、黄河における洪水防止対策のための有力な一案として検討されてきた。しかし、それが具体案として浮上したのは、1938年に旧日本軍が黄河の中・下流域に侵略した際であった。日本軍による軍事支配の後に、直ちに黄河治水計画の立案に関して、289名から成る調査委員会が設立された。この委員会の手により、1944年に、黄河治水計画に関する総合調査報告書が作成された。この報告書のうちでは、「黄河中流域における雛段式ダムの開発」方案として、清水河から小浪底に至るまでの500キロメートルの区域にわたって、総計で11個のダムを建設することが提案されていた。そのうちでも最大規模のものが、三門峡ダムの建設構想であった。しかしながら、日本による三門峡ダムの建設構想は、第2次世界大戦の終結により実現するまでには至らなかった。ところが、皮肉にも、1949年の新中国の成立以降、このダム建設構想は、再浮上してきたのである。
- (97) SAPS TEAM, *Interim Report*, *op. cit.*, p.5-4, para.5.2.2.
- (98) Leonard Sklar and Phil Williams, "One Dozen Problems... Dam Builders Can't Solve", World Rivers Review, Vol.6, No.3, May/June 1991, p.8.
- (99) Patrick McCully and Lori Pottinger, "Tropical Reservoirs Boost Global Warming", World Rivers Review, Vol.10, No.3, November 1995, p.1.
- (100) SAPS TEAM, *Interim Report*, *op. cit.*, p.5-1, para.5.1.1.
- (101) *ibid.*, p.5-23, para.5.6.1.
- (102) Remarks of Daniel P. Beard, Commissioner of U.S. Bureau of Reclamation before the International Commission on Irrigation and Drainage, 18 May 1994, p.4.
- (103) 1993年7月18日から19日にかけて、クリカニ川の支流ジュリキット(Jurikhet)川の流域は、大雨に見舞われた。降雨量は、48時間に632ミリも記録された。この大洪水に起因する落石のために、クリカニ第1発電所のペンストック(水圧管路)が、90メートルにわたって破損するという事故が発生した。このため、第1発電所と第2発電所の機能は、完全に麻痺してしまった。
また、発電所に通ずる道路は、崖崩れのために随所で寸断された。そのため、ネパール電力庁(NEA)の技術者が事故現場に到達するのに10日間も要した。しかも、ネパールの技術者は、事故対策を講じられなかったために、日本人技術者を呼びざるを得なかった。プロジェクト監理を請け負った日本工営の技術者が東京からネパール入りしたのは、事故発生から4日後であった。
補修工事は、外国援助プロジェクトの難点を露呈した。なぜなら、ペンストックの機材は、すべて日本製であったために、NEAは、補修工事に必要な機材を現地で調達できなかったからである。補修工事資金には、「クリカニ防災計画」の円借款が転用された。補修工事のためには、4ヵ月もの月日を要した。
- (104) ペロシー修正法は、1989年12月19日に、「国際融資機関法」(International Financial Institutions Act)に対する改正法として採択された。この修正法の下では、多国間開発銀行(MDBs,

Multilateral Development Banks)におけるプロジェクトの表決の少なくとも120日以前に、提案されるプロジェクトおよび代替案についての環境アセスメントが、借入れ国ないしは貸出機関によって完了していない限り、またかかるアセスメントないしはその要約が、MDBs、影響を受ける住民および現地NGOに対して示されていない限り、財務長官は、MDBsへのアメリカの代表理事に対して、当該プロジェクトに賛成票を投じてはならない旨を指示しなければならない。また、この修正法では、財務長官は、関係機関と協議の上、アメリカ政府の人材を動員して、MDBsのスタッフのための環境アセスメント手続の研修、環境問題に関する助言の提供、環境への影響が著しいと考えられるプロジェクトのための環境調査報告書の作成を、MDBsのために無償で実施しなければならないと定めている。

(105) Letter to Lewis T. Preston, President of the World Bank, by the Centre for Coordination of Protection of the Mun River, 12 December 1991.

(106) 『開発途上国の軍事支出等と我が国政府開発援助のあり方について』(参院予算委員会における海部総理答弁要旨)、平成3年4月10日。

(107) 『朝日新聞』(夕刊)、1991年4月12日。

(108) 『日本経済新聞』(朝刊)、1991年6月2日。

(109) 『日本経済新聞』(朝刊)、1991年7月12日。

(110) 『日本経済新聞』(朝刊)、1991年10月3日。

(111) 『朝日新聞』(朝刊)、1993年6月9日。

(112) 世銀の「非自発的移住」ガイドラインでは、「土地には土地を」の原則が掲げられ、「農業中心の社会基盤から立ち退かされる人々に対しては、土地基盤の移住戦略が優先されるべきである」と定められている。なお、この場合、代替地は、単に広さの点において同等であるばかりでなく、生産性の点でも同等でなければならないとされる。

(113) SAPS TEAM, *Interim Report*, op. cit., p.5-32, para.5.7.1.

(114) アンダラス(Andalus)大学の経済学部附属の経済・開発調査研究所(IEDS, Institute of Economic and Development Studies)のシャフルディン・カリミ(Syafuruddin Karimi)教授は、OECDからの委託を受けて、コトパンジャン・ダムによる立ち退き住民の社会的・経済的影響の調査を実施した。

この調査は、リアウ州の再定住村10ヵ村において、各村から50世帯ずつをサンプル抽出して、総計で500世帯について、アンケート調査を行うという形で行われた。調査実施期間は、1966年7月14～25日であった。また、このような世帯インタビュー調査に加えて、再定住村2ヵ村——プロウ・ガダン(Pulau Gadang)村とタンジュン・アライ(Tanjung Alai)村——において、グループ・インタビュー調査も行われた。それぞれのグループ・インタビュー会合への出席者は、12名ずつであった。

この調査の最終報告書は、1996年にOECDジャカルタ事務所に対して提出された。この報告書は、貯水(1997年3月)直前の移転村の状況と移転住民の生活状態を知る上で極めて興味深い。

(115) Syafuruddin Karimi, *Socio Economic Impact Study of Koto Panjang Hydra Electric Power Plant Project*, Final Report, 1996, p.34.(邦訳『コトパンジャン水力発電プロジェクトの社会的・経済的影響の調査』、コトパンジャン・ダム被害者住民を支援する会、2004年、27頁)。

1998年7月25日

事実認識

自由に流れる生きた川は、私達の自然・人間環境に生命の息吹を与える不可欠の存在です。それらは、生態学的、経済的、精神的、文化的、審美的な面での種々の必要性と欲求を満たしてくれます。

これらの川の持つ計り知れないほどの価値は、今日、世界各地における何十万ものダムによって損なわれてきています。ダムにより広大な地域が水没させられましたが、それにより世界で最も美しく、また生態学的にも貴重な生息地が失われるとともに、何千万人もの住民の家屋と土地が失われました。ダムは、自由に流れる川と川辺の土地の恵みに依拠してきた数え切れないほどの社会共同体を貧しくさせ、また公衆衛生を危険にさらしてきています。

ダムは、栄養分と土砂の流れを遮断するとともに、魚類その他の水生生命体の通過を妨げます。ダムは、河川水の水質を悪化させます。ダムは、河川体系に不可欠な季節的氾濫を無くしてしまい、それによってかかる出水に依拠している生態系、農地および漁業に悪影響を及ぼします。これに加えて、ダムは、河川種を減少・消滅させ、また河口と海岸線の生態学的悪化をもたらします。

多くのダムは、発電、貯水と転流、洪水防止、船舶航行、湖面レクリエーションを含めて、社会的便益を提供しています。しかし、今日、周知の事実となっているのは、これらの便益が、経済的、生態学的および社会的に高価な代償を払って達成されていること、また大抵の場合には、これらの便益が、より損失の度合いが少ない他の方法で満たされることができるといことです。これに加えて明らかとなっているのは、ダムの費用と便益の配分が釣り合いであるということです。つまり、恩恵を受ける人が、犠牲を負担する人であるというようなことは、ほとんどないのです。

数十年の経験を経て、今日明らかとなっているのは、多くのダム建設プロジェクトにおいては、約束された便益が決して実現されてきていないこと、またその悪影響が、予測されていた程度よりも、はるかに深刻なことです。複雑な自然のサイクルとダムのない川の機能を人為的に再生しようとする試みは、以前に考えられていたよりも、はるかに難しいことが判明してきています。ダムの悪影響を緩和しようとする努力は、大抵の場合に、費用がかかるばかりでなく、効果の乏しいことが明らかとなってきています。

過去数十年にわたって得られた知見から、ダムの計画、設計および運用基準が、不断に改善され続けています。このうちには、社会的・環境的影響アセスメント、情報公開、政策決定への住民参加、ダムの影響と運用の定期的な再点検などの措置が含まれています。多くの既存のダムについては、もしもそれらに対して最善の実行という現行の立案原則、手続、基準の遵守が要求されていたならば、それらは、決して建設されなかったでしょう。幾つかのダムは、違法に建設されています。なぜなら、それらは、既存の法律に違反して建設されるか、ないしは環境影響緩和措置および社会的補償措置の実施義務が何ら果たされてきていないからです。

多数のダムが、今日、無用のものとなっています。多くのダムが、機能的にその寿命を終えており、その悪影響を正当化してきた建設目的でさえも失っています。その多くが安全性に問題があり、何百万人もの人々の生命と財産、および魚類と野生生物の生存を脅かしています。

多くのダムでは、その維持コストと環境的・社会的影響緩和コストは、その運用から得られる便益を凌いでしまっています。多くの場合に、たとえダムを撤去することによって得られる便益を考慮に容れないにしても、ダムを運用し続けるコストと比べて、ダムを撤去するコストの方が少なくて済むことが明らかとなっています。

今日、生きた川の死活的な重要性を認識する運動が、世界中に広がりつつあります。このような運動において人々が要求しているのは、ダムの悪影響を減らすために、その運用方式を大幅に変更すること、無用で危険なダムを解体し、撤去すること、河川の流れを回復すること、さらに河岸の社会共同体がダム建設によって蒙った過去の損害について償われることです。

結論

本日、私達は、「生きた川 ― ダムによって影響を受けた川と社会共同体の回復のための国際連合体」を設立します。この連合体は、ダムの運用の見直し、解体または撤去という方法により、その目

的を遂げようとするものです。

どのダムが運用を継続すべきか、また悪影響を緩和するために、どのダムの運用が変更されるべきか、さらにどのダムが解体または撤去されるべきかについて判断を下すために、独立的で透明性のある評価作業が定期的実施されなければなりません。個々のダムの存続と運用については、生態学的・社会的影響、経済性および安全性の基準に基づいて判断されなければなりません。

既存のダムであろうと、計画中のダムであろうと、または建設中のダムであろうと、すべてのダムについての解体計画が作成されなければなりません。これらの計画においては、ダムの撤去、さらに河川、貯水池地帯、氾濫原の回復についての方策が盛り込まれるべきです。これらの計画においてはまた、ダム解体に必要な資金の調達方法が盛り込まれるべきです。

ダム所有者とその受益者は、その継続的運用の影響を緩和するためのコスト、過去の損害に対する弁済コスト、さらにダムの解体または撤去に際しては、そのための必要コストの責任を負担しなければなりません。放棄されたダムの解体の目的のために、またはダム所有者が十分な資金を有していない場合に備えて、資金調達のメカニズムが設立されなければなりません。ダム建設に資金提供を行ってきた国際融資機関もまた、その解体または撤去についての責任を分担すべきです。

厳しいダム安全基準が策定され、また実施されなければなりません。このうちには、ダム決壊の場合の冠水図および緊急避難計画の作成と公表、さらに損害保険の購入が盛り込まれなければなりません。ダムの安全記録が公表されなければなりません。ダムの安全基準の改善に伴う実施コストは、ダム所有者と受益者によって負担されなければならず、また国際融資機関が絡む場合には、かかる機関によっても負担されなければなりません。

ダム解体に関する科学的、工学的および社会学的な調査と教育が、各国政府とダム関連機関によって推進されなければなりません。

集水域管理とエネルギー計画が、住民参加型で透明性のある方法において進められなければなりません。持続的な農業と漁業、都市計画、洪水管理、給水および環境回復のうちに、集水域管理計画が組み入れられなければなりません。地域的エネルギー供給計画のうちには、需要側管理、さらには環境に最も優しく、かつ費用効果性の高い生産形態が組み込まれるべきです。

ダムは、河川と河岸の社会共同体に対して、計り知れないほどの悪影響を及ぼしてきています。それ故、これらの影響を取り除き、かつ生きた川を回復する上において、経済的、技術的、社会的および環境的ないずれの尺度からしても有効で妥当な選択肢は、ダムを撤去することです。生きた川の体系を取り戻すための投資は、現在および将来の人類および自然界に多大の恩恵をもたらすであります。

私達の川を生き返らせましょう！

署名団体

アメリカ河川(American Rivers)、アメリカ

貧困者同盟(Assembly of the Poor)、タイ

ヨーロッパ河川ネットワーク(European Rivers Network)、フランス/ヨーロッパ

フロリダ環境防衛団(Florida Defenders of the Environment)、アメリカ

地球の友(Friends of the Earth)、アメリカ

イール川の友(Friends of the Eel River)、アメリカ

グレン・キャニオン研究所(Glen Canyon Institute)、アメリカ

国際河川ネットワーク(International Rivers Network)、アメリカ

ジョン・ミュア・プロジェクト/地球島研究所(John Muir Project, Earth Island Institute)、アメリカ

河川救済運動(Lets Help the River Movement)、ロシア

ナルマダ川を救う運動(Narmada Bachao Andolan)、インド

ペダー2000(Pedder 2000)、オーストラリア

ウイスコンシン河川同盟(River Alliance of Wisconsin)、アメリカ

野生サケ救済連合(Save Our Wild Salmon Coalition)、アメリカ

SOSロアール生命体(SOS Loire Vivante)、フランス

オレゴン水域監視(Water Watch of Oregon)、アメリカ

タイ野生生物基金(Wildlife Fund Thailand)、タイ

緑の世界(Zeleny Svit-Green World)、ウクライナ