

日本の ODA を変えたコトパンジャン・ダム裁判

佐藤仁著「開発協力のつくられ方」―「第9章『問題案件』のその後」批判（1）

コトパンジャン・ダム被害者住民を支援する会
事務局長 遠山勝博

はじめに

2021年5月に『開発協力のつくられ方 自立と依存の生態史』（佐藤仁 東京大学出版会）が刊行された。この本は「シリーズ『日本の開発協力史を問いなおす』[全7巻]」の第7巻である。巻末の「叢書の構想」には、このシリーズが「JICA 緒方貞子平和開発研究所¹において、2016年9月に発足した『日本の開発協力の歴史』研究プロジェクトの成果」であり、研究者の下村恭民（法政大学名誉教授）、佐藤仁（東京大学教授）、加藤宏（国際大学教授）、高原昭生（研究所長）の4人がプロジェクトの運営委員に就任。「歴代所長はじめ研究所をあげて執筆者をサポートする体制」の事務局が構成され、「研究者と JICA 職員から構成される研究会を定期的を開催し、発表とフリーディスカッションを繰り返すことによって、各巻の内容を相互に鍛え上げた」（328頁）ものだと説明されている。「各巻はそれぞれの執筆者―第一線の研究者ないし最前線の実務者である―による単著として執筆された」（326頁）とされているが、上記の経過から 2024年に発足 50年を迎える国際協力機構（JICA）²が、組織を挙げて刊行した「開発協力 50年史」であることは明らかだ。

第7巻は、第1巻の「日本型開発協力の形成―政策史 1・1980年代まで」（著者 下村恭民）、第5巻「インフラ協力の歩み―自助努力支援というメッセージ」（著者 山田順一）に次いで発刊された。そして、この巻は「『自立と依存』というキーワードの下に、日本の開発協力がとりわけ諸外国や市民社会などのかかわりの中で『つくられてきた』面に着目し、従来の援助論の『当たり前』を問いなおす」（『叢書の構想』323頁、324頁）ことを主題に掲げている。

JICA が組織をあげて開発協力の専門家をバックアップし、自らの半世紀を振り返る歴史書を編纂・刊行することについて、とやかく言うつもりはない。しかし看過できないのは、この本の「第9章『問題案件』のその後―軌道の変化をもたらしたものは何か」（243頁～269頁）でのコトパンジャン・ダム・プロジェクト³に関する記述である。それは、コト

¹ 2020年4月に「JICA 研究所」（2008年10月設立）から改称。

² JICA の設立は1974年8月。前身は外務省所管の特殊法人国際協力事業団で、2003年10月に「独立行政法人国際協力機構」に改称。2008年10月には国際協力銀行の海外経済協力業務を承継。

³ 日本政府・JICA などは「コトパンジャン」（Kotapanjang）と称している。引用部分はそのまゝにしてはいるが、それ以外は現地の地方政府や住民が使用しているミナンカバウ語による「コトパンジャン」（Kotopanjang）を用いる。

パンジャン・ダム裁判の意義を全否定するものだ。私は「コトパンジャン・ダム被害者住民を支援する会」（以下『支援する会』）の事務局長として、2001年12月の「支援する会」結成以来、今日に至るまでコトパンジャン現地とのかかわりを持ち続けてきた。とりわけ2002年9月の東京地方裁判所への第一次提訴から、2015年3月の最高裁判所決定に至る裁判闘争の過程では、弁護団や事務局のスタッフとともに、8396人の被害者住民たちとインドネシア環境フォーラム（WALHI）の裁判闘争を支援してきた。その経過は『ODAダムが沈めた村と森—コトパンジャン・ダム反対25年の記録』（2019年2月 緑風出版）の「第3章さまざまな壁を乗り越えてきた裁判支援」に詳述している。

佐藤は『問題案件』のその後で、コトパンジャン・ダム・プロジェクトを3か国12件の「問題案件」の一つとして取り上げ、「筆者が訪問調査をできた、かつての批判案件の多くは、現地で『優良な案件』として今も便益を生み出していた」（250頁）と主張し、日本政府・JICAの50年に及ぶ開発協力を肯定している。筆者は佐藤があげる「問題案件」のすべてに対して意見を述べる立場にはない。しかしながら、少なくともコトパンジャン・ダム・プロジェクトについては、「優良な案件」という評価を受け入れることはできない。そしてその理由を客観的な資料に基づいて示すことができる。なぜなら、コトパンジャン・ダム・プロジェクトについては、唯一日本の裁判所（地裁から最高裁まで）において公開審理が行われたからである。

裁判では、ODAプロジェクトに関する国内外で刊行された書籍、文献、政府刊行物から新聞・雑誌の記事、テレビの報道番組のビデオ録画に至る膨大な資料が証拠として提出された。さらに、非公開にされていた被告東電設計とインドネシア共和国国有電力公社（PLN）との受注契約書、進捗状況報告書、プロジェクト完成報告書が、東京地方裁判所の文書提出命令により公開されている。その結果、交換公文など「外交機密」を盾に最後まで公開されなかった資料以外、当時入手可能であったすべての資料が裁判所に提出された。そして裁判が終了した現在、一般市民がそのすべてを閲覧・検討することが可能である。残念ながら、佐藤が「問題案件」としてやり玉に挙げた他の11のプロジェクトについては、日本政府・JICAからこれだけの資料は公開されていない。非公開扱いの内部資料をすべて閲覧でき、JICAの全面的なバックアップを受けて、現地を自由に訪問調査できた佐藤と対等な立場で論じることは不可能である。それができるのは、コトパンジャン・ダム・プロジェクト以外には無いといっても過言ではないのである。

この小論の目的は、裁判所に提出された準備書面や証拠、証人調書などの書証と、10年以上にわたって実施された弁護団・「支援する会」による現地調査の記録を通じて、佐藤の「優良な案件」評価の誤りを指摘することにある。それを行うことは、ODAダムによる被害に苦しむコトパンジャンの住民たちに寄り添い、長期にわたる裁判闘争を支援してきた私たち「支援する会」の使命だと考える。同時にそのことが、佐藤に名指しされ、一方的な決めつけによって、運動の意義を否定された他の「問題案件」の関係者たちの名誉を回復する一助になると考えている。

序章 問題の所在

「開発協力のつくられ方 自立と依存の生態史」の具体的記述を検討する前に、日本の開発協力史におけるコトパンジャン・ダム裁判の意義を確認しておきたい。この裁判は、8396人のインドネシア住民とインドネシア環境フォーラム（WALHI）が、日本政府・国際協力銀行（JBIC）・国際協力事業団（JICA）・東電設計株式会社⁴の4者を相手に、ODA ダム被害の賠償と原状回復を求めた史上初の裁判だった。この提訴が国内外のマスメディアを通じて報道され、日本のODAへの批判が高まったことが直接的な意義であったと言えるだろう。

しかし、より重要な意義は、このダムの建設融資にかかわる「3条件」と、その履行確保に必要な「特約条項」の存在を裁判所に認定させ、その意味を正面から問いただしたことである。その意味とは、コトパンジャン・ダム建設により発生した住民への人権侵害や経済的・社会的・文化的な被害や環境破壊の責任は、インドネシア政府のみならず、ODA 借金を供与した日本政府・JICAにもあるということだ。これこそが裁判の核心であり、裁判においては、後述する「3条件」と現地で発生した被害実態が主要な争点になったのである。結論から言えば裁判所は「3条件」の位置づけをあいまいにし、住民・環境被害を認定しなかった。しかし、日本政府・JICAがすすめるその後のODAプロジェクトにおいて、「3条件」に反する融資が抑制されたことは明らかである。以下にくわしく述べる「3条件」の順守をODAプロジェクトの前提にしたことこそ、コトパンジャン・ダム裁判がもたらした最大の意義だといっても過言ではない。

第1節 裁判の焦点「3条件」

「3条件」については、1990年12月の第1次交換公文（E/N）⁵と借款契約（L/A）⁶締結の直後からその内容が報道されてきた。しかし日本政府は、約20年近くにわたってその公開要求を拒否し続けた。裁判を通じて認定された「3条件の趣旨」（国・JBICは『3条件』の文言そのものではないとしたため）は、次のような内容であった。

- ① 事業対象地に生育するすべての象を適切な保護区に移転すること
- ② 事業により影響を受ける世帯の生活水準は、移転以前と同等かそれ以上のものが確保されること
- ③ 事業により影響を受ける世帯から、移転合意及び補償合意は、公正かつ平等な手続きによって各世帯から個別に取り付けられること

⁴ 東京電力（株）系列の総合コンサルタント会社

⁵ 条約の一種。公文書書簡の交換実施（Exchange of Notes）での国家間合意のこと。

⁶ 円借款の実施にあたり、国際協力銀行と相手国との間で締結される契約（Loan agreement）。借款実施上の手続きや権利義務関係を詳細に規定する。

これらが第1次交換公文の討議議事録に盛り込まれているということである。

上記の事実を裁判所が認定する決め手になったのが、JBICのプロジェクト開発部開発企画班など3班が作成した「平成13年度『援助効果促進調査(SAPS)対象案件』(案)」と題する文書(甲B77号証)⁷である。その中に、「日本政府及び旧OECF⁸は事業承諾をするにあたり環境・社会面の影響を最小化するため、以下の通りL/Aに特別条項を設けて円借款を承諾するに至った。」との記述があり、その後以下のような「特別条項」が記述されていたのである。その「特別条項」とは以下のごとくである。

- ① 適切な移転と補償の実施
 - ・移転以前と同等かそれ以上の生活水準を確保する
 - ・移転合意は公平かつ平等な手続きを経て取り付ける
- ② 財・役務の調達同意までに達成されるべき点
 - ・コンサルタント契約同意までに、最初に水没する地区の住民の移転地が利用可能な状態になっており、補償のための財産評価基準が合意に達し、移転交渉が進捗している
 - ・土木工事・機器調達契約同意までに、野生生物保護・モニタリング計画が提出され、移転問題が解決されている
- ③ ダムの湛水開始前までに、保証金の支払い、移転先整備、住民移転が完了している
- ④ ダムの湛水開始前までに事業対象地域に生息する全ての象を保護区に移転する
- ⑤ ②～④が完了するまで進捗状況報告を四半期毎にOECFに提出する
- ⑥ 事業完成までは四半期毎、完了後7年間は年毎に環境モニタリング報告をOECFに提出する

裁判の中でも、日本政府は「外交機密」を盾に交換公文の公開を拒否した。しかし東京地裁は、原告側が提出した上記の文中に借款契約の「特別条項」が存在することから、交換公文にも「3条件の趣旨」の定めがあることを認定した。それは、インドネシア共和国政府がこの条件に違反した場合には、OECFは借款契約で定められた融資の停止・中止等の権限を行使できることを意味する。「3条件の趣旨」とはいえ、その内容が公的に認定されたのはきわめて重要な成果であった。

第2節 「3条件」の背景

ではなぜコトパンジャン・ダム・プロジェクトの融資について、このような「条件」と「特別条項」がつけられたのだろうか。その背景については、「訴状」や「控訴理由書」におい

⁷ 以下裁判の書証を引用する場合、甲は原告・控訴人、乙は国、丙は東電設計、丁はJBIC、戊はJICAがそれぞれ提出した書証で、「〇〇号証」と略す。

⁸ 海外経済協力基金(The Overseas Economic Cooperation Fund)。1961年3月設立。全額政府出資の金融機関。1999年10月に日本輸出入銀行と統合され、国際協力銀行(JBIC)になり、2008年10月に国際協力機構(JICA)に承継。

て詳細に論述されている。しかし本稿ではそのすべてを引用することはできないため、2011年11月12日に村井吉敬早稲田大学アジア研究機構教授（当時）が提出した「コトパンジャン・ダム裁判（控訴審）に対しての意見書」（甲B80号証：以下『村井意見書』⁹）から要点を引用する。

村井はまず、

インドネシアでは、とりわけスハルト政権時代（1967年～1998年）には、不幸なことであるが多くの開発プロジェクトは上意下達、対象地域住民との対話もなければ、事前に知らされることもなかったといえる。サグリン・ダム、クドゥンオンボ・ダム、コトパンジャン・ダムなど日本のODAや公的資金が関わったプロジェクトも例外ではない。人びとに事前の説明もなされることもなく、一方的に立ち退き通告がなされ、補償価も決められてしまう。そういうやり方であることを日本政府や日本企業は知っていたはずである。（16頁：以下アンダーラインはすべて引用者による）

と主張する。

そして「コトパンジャン・ダム建設融資にあたって、わざわざ3つの条件をインドネシア側に課すようなことをしたのは、被害が起こりうると予測したからではないのか。」（22頁）と指摘している。また、

このように1990年代初期のコトパンジャン・ダムへの融資とその建設工事は、環境面、非自発的移住問題で内外の「監視下」にあったし、それにインドネシア政府だけでなく、OECDも東電設計も誠実に応えねばならない状況にあった。

（24頁）

そして、

おそらく、クドゥンオンボ・ダムに対する激しい抗議運動、インドのナルマダ・ダムでの住民の抵抗運動、そして、89年のこのOECDのガイドライン、翌90年の世銀の『非自発的移住に関する業務指令』など内外の厳しい状況の中でOECDは融資にあたっての3条件をインドネシア側に科したのであろう。それだけにその3条件を何が何でもインドネシア側に守らせる必要性があった（24頁）。

のだと説明している。

以上のように、当時のインドネシア共和国の内政状況とODAをめぐる国際的な批判の高まりの中で、日本政府・JBICはコトパンジャン・ダム・プロジェクトの融資に対して「3条件」を付けざるを得なかった。しかし、「3条件を何が何でもインドネシア側に守らせる」ことができなかつたため、移転住民の過半数が日本の裁判所に提訴するという事態になった。このような背景があったからこそ、日本の裁判所はインドネシア共和国の住民原告らの訴えを受理し、10年余にわたって審理せざるを得なかった。村井の指摘通り、裁判では日

⁹ 岐阜女子大学南アジア研究センター研究叢書シリーズ第1号『村井吉敬 研究資料～コトパンジャン・ダム裁判（控訴審）に対しての意見書～』（岐阜女子大学南アジア研究センター、2022年）。

本政府・JBIC の責任にかかわる「3条件」とその位置づけが中心的な争点になったのである。

第3節 JBIC 山田証人の陳述書と証言

裁判で日本政府・JBIC は、「3条件」の存在を認めた後も、「特約条項」の位置づけを「低める」ために総力を挙げた。その先頭に立ったのが、山田順一 JBIC 開発業務部次長（当時）¹⁰である。

山田は平成 17 年（2005 年）9 月 12 日と翌年 3 月 9 日に陳述書（丁 B 第 18 号証と丁 B 第 19 号証）を提出し、平成 20 年（2008 年）5 月 29 日に東京地裁の法廷で証人陳述を行っている。以下その陳述書と証人調書から要点を引用する。

山田はまず JBIC が実施する円借款については、

開発途上国の自助努力を前提としており、事業計画の立案・策定及び事業の実施により必要となる地域住民への補償等、プロジェクトの適正な実施の責任は借入国である開発途上国が負います。（丁 B 第 18 号証 3 頁：以下アンダーラインはすべて引用者による）、「JBIC が円借款を行うにあたって、当然、相手国の主権を尊重し、内政不干渉の原則のもとに行動しています。」（同上 3 頁）と強調している。また、証人陳述では被告側代理人が円借款事業について聞いたのに対して、「これは、相手国政府の公共事業について融資するというところでございます。相手国がその自立に向けた自助努力、これを側面支援するということを目的にしているからでございます。（証人調書 6 頁）

と証言し、「配慮していること」は何かという質問に対しては「相手国政府の主権、これを尊重いたします。具体的には相手国の法律、法令、そういったものを尊重いたします。」（同上 6 頁）と答え、「尊重するということは、内政に干渉しないということでございます」（同上 7 頁）と付け加えている。

また、次のようにも述べている。

プロジェクトの実施の過程において、住民移転が不可避的に見込まれる場合、既に述べたとおり、その住民移転にかかる最終的な責任は借入国自身にあります。移転に伴う補償の内容及び方法など、借入国が行うべき措置が適正かどうかは、当該国の法制度あるいは移転住民との話し合い等を通じて確保されるべきものです。JBIC においては、当該プロジェクトの審査の際に、借入国が行う住民移転にかかる所要の措置等について、借入国から提出された資料に基づき、事業実施者が（JBIC 環境ガイドラインに添う考え方を有し実現可能性の裏付けがあるという意味において）しかるべき配慮の計画を有しているかなどの点を中心に確認を行うという立場にとどまることとなります。このように、JBIC は、かかるガイドラ

¹⁰ 同氏は現在 JICA 副理事長であり、「日本の開発協力史を問いなおす」の第 5 巻「インフラ協力の歩み—自助努力支援というメッセージ」の執筆者である

インに基づき、審査という手続きを通じて、借入国が自らの責任において十分に環境に対して配慮しながら、また、住民移転を伴う案件においては十分に対策を講じながら事業を実施するよう促しています。(丁 B 第 18 号証 9 頁)

と証言した。

一方証人陳述では、被告側代理人の「JBIC が相手国政府に対して負う義務というのは何ですか」という質問に対して、「これは借款契約の法的な性質ですが、これは諾成的な金銭消費貸借契約でございますので、レンダー、貸主である私どもは融資するという義務だけでございます。」(証人調書 7 頁) と答えた。

その上で、借款事業において、環境等の問題が生じた場合「JBIC が相手国政府に対して何か働きかけるようなことはあるんですか。」という質問については、「環境問題、それから社会配慮に対する問題というのは、非常に国際的にも注目を浴びておりますので、何かそこに懸念点があれば、相手国政府なり実施機関に説明を求めまして、その説明振りについて確認をすることはございます。(同上 8 頁) と答えている。

さらに「審査」については、「まず相手国からの要請書、それに付いている説明書について机上で審査いたします。それで、何か確認すべき事項が必ずございますので、現地に行きまして、相手国政府、実施機関との協議を通じまして疑問点の確認を行います。(同上 9・10 頁) と答えた上で、

私ども、円借款、これは ODA の一部でございますので、信頼関係というものに基づいて業務を実施しております。したがって、相手国政府、実施機関から出されたものを合理的な理由もなく疑うということはしておりません。援助というのは信義関係を基に行っておりますので、もともと信義関係のない国に対しては、そういう ODA を想定しておりません。(同上 10 頁)

と付け加えている。

さらに「3条件」については、

JBIC は、日本国の公的資金を使用する本件事業を適切かつ円滑に実施すべく、インドネシア共和国政府が住民移転・補償を含む環境問題等に対して適切に対応することを確保することを目的として、所謂 3 条件の趣旨の規定を借款契約に盛り込んだものと考えられます。(丁 B 第 19 号証 6 頁)

と主張し、証人陳述でも次のように答えている。

これは、当時の環境問題、社会配慮に対する問題の高まりを受けまして、やはり事業の円滑な実施のためには、こういったものについてインドネシア側に配慮してほしいということございまして、インドネシア側が配慮すべき事項について示したということでございます。(証人調書 17 頁)

つまり、円借款事業は「開発途上国の自助努力」と「内政不干涉」が大原則であり、JBIC の役割はプロジェクトの「審査」の際に借入国から提出される資料を「確認」するだけだ。だから「3条件」はインドネシア共和国政府に「住民移転・補償を含む環境問題等」に「配

慮」するよう「促す」ために盛り込んだにすぎないものだというのである。これは「内政不干渉」を口実として、本来は融資の中止まで含むはずの「3条件」を完全に「骨抜き」にする主張だ。そうすれば、「3条件」を課したにもかかわらず発生した住民・環境被害に対する責任は、すべてインドネシア政府の責任になる。このような意図に基づいて山田は証言したのである。

第4節 コトパンジャン・ダム裁判は日本のODA制度を変えた

東京地裁は、「開発援助の専門家」である山田の証言を重視したのだが、「3条件」の位置づけ—すなわち日本政府・OECFのインドネシア共和国政府に対する「権限」—を明確に認定しなかった。その理由は、インドネシア現地で「3条件」に反する様々な問題が引き起こされ、その都度日本政府やJBICが「権限」に基づいて対応してきた事実を否定することができなかったからであろう。そして裁判所は「住民の移住及び補償の問題は、借入国政府の内政上の問題であり、日本国政府および基金は、本件プロジェクトに当たって、インドネシア共和国政府の主権に属する原告住民らに対し、非自発的移住に対する注意義務を負うものではないというべきである」（2009年9月10日東京地裁判決文：147頁）と原告住民の訴えを退けたのである。「3条件」の「権限」を相対化し、この判決を引き出す上で重要な役割を果たした山田は、日本政府とJBIC（現JICA）への責任追及を防いだ最大の「功労者」だと言えるだろう。

だが極論すれば、山田の主張はコトパンジャン・ダム建設融資について、そもそも「3条件」など付ける必要がなかったのだということになる。証人陳述の中で山田は繰り返し「内政不干渉」、「信頼関係」、「信義関係」という言葉を使用し、当時のインドネシア政府＝スハルト独裁政権が十分信頼に足る相手だと強調しているからである。このような認識は、当時の国際常識に反している。「村井意見書」が指摘するように、スハルト独裁政権下での大規模な開発プロジェクトは、深刻な人権侵害を繰り返して国際的な批判を浴びていた。まさに「被害が起こりうる」状態だったからこそ、その強力な歯止めとして「3条件」を必要とした。山田はこのような背景を意図的に隠ぺいし、「建て前」を強調する証言を行ったのであるが、裁判所は概ね山田の陳述書や証言を認めた。

日本政府・JBICの法的責任を否定する不当判決は最高裁で確定するのだが、この判決によって日本のODAはより悪い方向には進まなかった。8396人という日本の裁判史上空前の外国人住民たちと、インドネシア最大の環境保護団体WALHI(ワルヒ)による提訴が国内外の関心と批判を高め、日本のODA政策が大きく揺さぶられたからである。そのことは、山田自身も認めている。彼が執筆した「シリーズ『日本の開発協力史を問いなおす』」の第5巻「インフラ協力の歩み 自助努力支援というメッセージ」（2021年3月刊行）の中には、コトパンジャン・ダム裁判に関して次のような記述がある。

ODA関係者として大いに反省すべきところがあったと考えている。ここでも触れ

た通り東京地裁の判決は事業主体であるインドネシア政府の責任を指摘したものであり、日本政府を無罪としている。しかし、これを契機に日本の ODA 制度も環境社会配慮ガイドラインや、住民からの異議申し立ての制度が整備され、ODA のあらゆるスキームが『インクルーシブ』な援助を実現するように変化していった。
(76～77 頁) ¹¹

さらに、この節の最後には 2015 年 11 月に出版された自身の著書『新興国のインフラを切り拓く 戦略的な ODA の活用』¹²を引用し

人権に国境はない。インフラがあらゆる階層の国民に役立ち、住民移転を含めて環境的に持続的なものでなければならない。新興の援助国や機関などがスピードを重視するあまり、独裁的な政府の要望ばかりを聞き人権を無視した支援をしないように注意をしていく必要がある (78 頁)

と締めくくっている。

以上のように、山田は 2015 年の著作で「内政不干渉の原則」を絶対視する立場を修正し、日本の ODA 制度が「インクルーシブ」な援助へと変化した重要な契機がコトパンジャン・ダム裁判だったと認めているのである。事実、かつての開発独裁政権が行ったような、大規模な人権侵害や環境破壊を引き起こす ODA プロジェクトは減少した。「人権・環境配慮」は、日本の ODA 政策の最重点方針として定着したと言ってよいだろう。日本政府や開発援助実施機関の関係者たちにとって、コトパンジャン・ダム裁判が、重要な教訓になっていることは明らかだ。まさにこの裁判が、日本の ODA の歴史を変えたのである。

第 1 章 被害の事実認定を妨害した「カリミ・中山調査報告書」(2005 年 6 月)

はじめに

日本政府・JICA はこの裁判の歴史的意義を覆い隠し、自らの開発協力政策を正当化しようとしてきた。そのために持ち出されてきたのが、日本の ODA プロジェクトによる「被害」は、住民自身や国内外の NGO らによってフレームアップされたものだという主張だ。これは渡辺利夫、草野厚をはじめとする ODA 推進論者たちから幾度となく繰り返されてきた主張なのだが、その都度、村井吉教や鷺見一夫らによって反論され、影をひそめるようになっていた。佐藤は「開発協力のつくられ方 自立と依存の生態史」のなかで、「観察対象となる出来事の起点を『ODA 批判』の時代に求め、20～30 年後を参照点に変化の要因を追求」(245 頁) するという、「新たな」手法での「フレームアップ」論を持ち出してきた。

本稿の主題は、この佐藤の主張への反論なのであるが、その前提としてコトパンジャン・ダム裁判の開始以降、現在に至るまでの間にシャフルディン・カリミ (以下『カリミ』)¹³、

¹¹ 第 2 部 各国におけるインフラ支援の歴史、第 3 章 インドネシア、第 6 節 ODA の影—コトパンジャン・ダム

¹² 編著：山田順一 日刊建設工業新聞社 2015 年 11 月

¹³ Syafruddin Karimi 博士 インドネシア・アンダラス大学経済研究・制度開発センター

中山幹康（以下『中山』）¹⁴、藤倉良（以下『藤倉』）¹⁵らによって公表されてきた3種類の調査報告書の問題点を確認しておく必要がある。佐藤はこれらの報告書を重視し、執筆者の一人であるカリミを「案件が始まった当初から地域で起きていることを観察しつづけてきた数少ない地元のベテラン研究者である」（前掲：247頁）と持ち上げている。そして彼を同行した現地調査を2回（2017年9月と2018年9月）実施したうえで、新「フレームアップ」論を展開しているからである。

第1節 被害認定をめぐる裁判の経過と佐藤の主張の関係

詳細は後述するが、2005年と2009年の調査報告書については、コトパンジャン・ダム裁判のなかで原告（控訴人）側から徹底的に批判されているので、その裁判記録によって問題点を明らかにすることができる。ここではその経過を確認しておく。被害実態について原告（控訴人）側は、発電所稼働（1998年）から3年後、JBICによって作成された公式の事後評価報告書である「インドネシア共和国コトパンジャン水力発電および関連送電線建設事業（1）（2）第三者評価報告書」（甲B78号証、以下JBICの『事後評価報告書』）を重視するよう求めたのに対して、被告側は2005年6月に発表された「インドネシアにおけるコトパンジャン・ダム事業の住民移住計画に関する事後評価」（乙C第1号証：以下『カリミ・中山調査報告書』）を提出してきた。両報告書は、少し調査時期がずれているものの、ほぼ同一の責任者（すなわちカリミ・中山・藤倉ら）によって作成されていた。にもかかわらず、「事後評価報告書」が移転住民の深刻な被害を指摘しているのに対して、「カリミ・中山調査報告書」は、移転住民の被害を過小評価するものだったのである。驚くべきことに、東京地方裁判所はJBICによる「事後評価報告書」を事実上否定し、被害を過小評価する「カリミ・中山調査報告書」に基づいて「本件ダムへの湛水が終了し、本件水力発電所が商業運転を開始した後の日本国政府及び国際協力銀行の対応に何らの問題がなかった」（判決文170頁）という判決を下した。

この東京地裁の誤った事実認定を覆すため、東京高裁での控訴審において、控訴人側はコトパンジャン・ダム・プロジェクトに関するすべての報告書を詳細に比較し、「カリミ・中山調査報告書」が裁判対策を目的に作成されたものであることを明らかにしている。その中では、2009年にカリミらが発表した「西スマトラのコトパンジャン再定住村における貧困状態：現金補償を受領した家族の調査」（甲C45号証：以下『新カリミ・中山報告書』）が、「カリミ・中山調査報告書」を巧妙に修正し、その評価を事実上否定していることも指摘・批判した。しかし東京高裁は控訴人側の主張を認めず、第一審判決を追認したのである。

裁判所が事実認定の誤りを認めなかったからといって、「カリミ・中山調査報告書」が客観的かつ真正な報告書だということにはならないのだが、現実にはそれがまかり通ってし

¹⁴ 中山幹康博士 東京農工大学、その後東京大学大学院新領域創成科学研究科

¹⁵ 藤倉良博士 法政大学人間環境学部

まう場合もある。社会的に注目された重大事件でも、判決文が長大である場合には、その全文が報道されることはほとんどない。まして、裁判過程で提出された膨大な書証については、限られた研究者や事件を追及し続けるジャーナリストたち以外には、きちんと読まれることがない。10年を超えたコトパンジャン・ダム裁判の場合は、その典型的な例だといってよいだろう。

また、私たち「支援する会」の力不足もある。先述した『ODA ダムが沈めた村と森—コトパンジャン・ダム反対 25年の記録』は、「初めて政府開発援助（ODA）による被害の回復を求めて起こされた裁判の記録を主にして」（『あとがき』213頁）書かれたものである。その「第2章 裁判では何が問われたのか」において、弁護団は「東京地裁判決の最大の問題点は、コトパンジャン・ダム建設により原告住民たちが受けた被害、及び自然環境に生じた悪影響、という裁判で問われた被害の実情をきちんと見据えていないことにある。このため、判決では原告、住民らが訴えた本プロジェクトによる被害実態が認定されていない」（82頁）ことだと指摘している。しかしこの本では、その問題点を生み出した重要な原因の一つが「カリミ・中山調査報告書」（2005年6月）であることを明示していない。その理由はこの本が「裁判の全容を示すものは膨大であるため、本書はその一部を紹介するにすぎない。ただし、裁判で問われたことの主な内容については書き込んだ」（『あとがき』213頁）ものだからである。

ホームページや発行部数の限られた「ニュース」以外に広報手段をもたない私たちの「会」が、出版社の協力で唯一公刊できた「裁判報告集」でも大きな制約を受けていたのである。このような状態が放置された結果、「カリミ・中山調査報告書」以降、カリミ、中山、藤倉らによって作成・公表された調査報告書が、きちんと検討されることなく「定説」としてまかり通ることになったのは極めて残念だと言わざるを得ない。

以下の節では控訴理由書を抜粋しながら、「カリミ・中山調査報告書」が裁判対策という極めて政治的な意図の下に作成されたものであったことを検証する。

第2節 控訴審での「カリミ・中山調査報告書」批判の概要

控訴理由書は、「カリミ・中山」報告書について次のように主張している。

カリミ・中山等の研究者は、

2004年3月及び4月、被告らの委託に基づくものではなく独自に、本件プロジェクトの事後評価のため、本件ダムの現地調査を行い、インドネシアにおけるコトパンジャン・ダム事業の住民移住計画に関する事後評価と題する論文として発表した（以下カリミ・中山調査報告書という）。同文献には、調査対象の四つの村すべてにおいて、移住する住民の生活状況と生活の質は著しく改善しており、移住計画の実施によって移住する住民が新しい村において重い貧困に追い込まれているというような手ごかりはほとんど見受けられないこと、調査対象となった四つの

村のうち三つの村では、住民の大部分が、移住前に比べ、収入が増加していること、より多くの住民が移住前に所有していなかった物品を現在所有して、カラーテレビを見たり、食料保存のために冷蔵庫を使用したりしていること等が記載されている。¹⁶ (50 頁)

と述べた上で、控訴理由書はその報告書の問題点を、

原判決は、カリミ・中山調査報告書の内容について、米倉調査報告書、アンダラス大学調査報告書、本件 SAPS に比べ格段に詳しい内容を認定している。ところで、カリミ・中山調査報告書はカリミ教授及び中山教授らによって 2004 年に調査が行われ、2005 年に論文発表されている。カリミ教授は、1996 年にアンダラス大学調査報告書を担当しており、アンダラス大学調査報告書の内容は了解した上で行われたものである。さらにカリミ教授及び中山教授は、2001 年から 2003 年にかけて JBIC の委託を受けて本件プロジェクトの事後評価を行っている。したがって、カリミ教授及び中山教授については、原判決が判示するように独自に本件プロジェクトの事後評価のため現地調査を行った者とは到底言えない。ところが、カリミ・中山調査報告書は、従前の調査について何ら言及せず、あたかも公平な第三者による調査であるかのような書きぶりをしており問題がある。その上、調査結果についても、従前自らが発関与して行った調査結果と全く異なる内容であるにもかかわらず、その点に何ら触れていない。このような調査に信用性を認めることは到底できない。(52 頁)

と指摘。

さらに、控訴理由書はその後の再調査報告である「新カリミ・中山調査報告書」(2009 年)を取り上げ、

タンジュン・パウ村について、移転後 10 年以上が経過しているにもかかわらず、西スマトラ州の他の地域に比べ貧困率が高く、移転による生活水準の回復ができていないことを明らかにしている。この論文自体においてもカリミ・中山調査報告書の内容については偏向があることが指摘されており、カリミ・中山調査報告書の内容を直ちに措信できないことは明らかである。(52 頁)

と批判しているのである。

第 3 節 詳細に述べられた批判で

控訴理由書は「カリミ・中山報告書」の評価を下すため、まず OECF が 2002 年 2 月から 10 月まで実施した有償資金協力促進調査 (Special Assistance Facility : SAF) の一環である援助効果促進調査 (Special Assistance for Project Sustainability : SAPS) の中間報

¹⁶ 控訴理由書：第 2 編 原判決の概要とその誤り、第 1 章 事実認定とその誤り、第 8 本件ダムへの湛水後の経緯、1 原判決の事実認定

告書の内容と、その結果明らかになった住民被害を緩和するため策定された行動計画（アクションプラン）の内容を要約している。次いで、2002年1月から2003年6月にかけて評価作業が実施されたJBICの「事後評価報告書」の内容を要約し、その上で「カリミ・中山報告書」の問題点を指摘している。そして最後に「新カリミ・中山報告書」を取り上げ、問題点の補足を行っているのである。この部分は控訴理由書の「第4編 本件の事実経過、第12章 本件ダムへの湛水後の経過等」（256頁から269頁まで）と「第5編 原告住民らが受けた被害、第2章 6種類の調査の結果」（284頁から296頁まで）の合計28頁を占めている。

この小論でそのすべてを紹介することは不可能であるため、第2節の概要部分に沿って、必要最低限の内容を引用する。

1) JBICの期待に反した「事後評価報告書」

JBICの「事後評価報告書」について、控訴理由書が述べているポイントは次のように要約できる。すなわち、この評価報告書はOECD-DAC¹⁷の評価項目（妥当性・効率性・有効性・持続性・インパクトの5分野）に則して書かれているが、妥当性、有効性、持続性などで事業そのものを否定する評価はない。しかし特筆すべきは、①効率性について「移転先の村の状況について苦情を述べる人が依然として存在している」ことや、アクションプランについて「本事業は完璧に終了していない」とし、「再定住の件に関してはより長い時間を設定すべきであった」と厳しい結論を下していること。②社会経済的インパクトについては、「本事業の影響を受ける世帯にとって漁業が重要な収入源になるということは、本事業において計画されていなかった」、「これは、再定住世帯に生計を提供するというゴム農園が失敗したという証拠」だとしていること。さらに、村別に再定住者の生活状況を見ると、プラウ・ガダン、コト・メスジッド、マヨン・ポンカイ、ムアラ・マハット・バルの4か村以外の「村の再定住者のほとんどは、以前よりも苦しい生活を経験している」と結論付けていること。また、③資料として掲げられている表5-2-6では、「再定住前と比較した現在の生活状況」が「良くなった」と答えた村民は18.2%にすぎず、「悪くなった」と答えた村民が67.8%に及んでおり、再定住世帯に生計を提供する計画は失敗した事実を端的に証明していること。④さらに本報告書は、環境管理計画、環境モニタリング計画がともに実質的な失敗に終わっていると明言していることである。控訴理由書はこれらを総合して「本件プロジェクトの評価としては、被害実態を無視できないだけでなく、問題の深刻さを述べているのである」（287頁）と結論付けている。

この報告書は、日本で裁判が起こされた直後に発表されている。被告となったJBICにとっては、プロジェクトが成功しているという評価が欲しいところだが、この報告書の内容は

¹⁷ Organisation for Economic Co-operation and Development Assistance Committee 経済協力開発機構 開発援助委員会

期待に反するものだった。そこで、報告書の最後に 12 項目にわたる〈国際協力銀行の見解〉を追加して公表している。たとえば「見解 11」は、報告書の「これは、再定住世帯に生計を提供するというゴム農園が失敗したという証拠なのである」、「再定住先には 2 ha の生産力のあるゴム農園が待ち受けているものと理解していた。しかし、現実には、計画とは違っていた」という報告書の記述に対して、「JBIC としては、事業実施主体であるインドネシア政府によるアクションプラン作成を側面支援すべく 2002 年に実施した上記調査の中で、ゴム農園の改善に向けた提案を行った。かかる提案に基づき、インドネシア政府が策定したアクションプランの実施によって、かかる状況が今後更に改善されることを期待している。」(iv 頁) という見解を付記しているのである。これは、自らの要請で作成された報告書が指摘する問題点への「弁明」「責任逃れ」であり、極めて異例な対応だと言えるだろう。そこにはこの報告書の客観性を否定する意図が透けて見える。

2) 「カリミ・中山調査報告」の政治性

そこで第三者評価者 5 名のうちカリミ、中山、藤倉の 3 名による調査が実施され、発表されたのが「カリミ・中山報告書」だった。¹⁸

控訴理由書は、

カリミ・中山調査報告書では、著者らは、独立、公平な第 3 者として、独自に本件プロジェクトの事後評価を行ったものであるかのような記載をしている。しかし、本報告書の主要著者であるカリミ、中山及び藤倉は、JBIC の委託を受けた本件事後評価報告書の評価者である。すなわち、上記において、評価者の独立性や調査自体の妥当性について疑念が残ると評した融資機関が実施した事後評価を行った本人である。ところが、カリミ、中山及び藤倉は、自らが JBIC による本件事後評価を行った事実を明らかにせずカリミ・中山調査報告を発表した。そこで、自らの立場を隠蔽してカリミ・中山調査報告書を発表した理由、及びこのような基本的事実を隠蔽して発表された報告の意図が問題とされなければならない (289 頁)

と指摘し、この報告書が「本件訴状に記載された住民被害の事実を否定するという政治的意図の元に、作成された報告書であると疑わざるを得ない」(289 頁) と批判しているのである。

また、「村井意見書」は次のように述べている。「わたしは何度も経験していることだが、インドネシアで、このような実地調査を行うには、外国人はインドネシア政府 (インドネシア科学院 L I P I) の許可が必要であり、インドネシア人でも内務省の許可を得なければならない。このような係争中の事例に関しての調査を政府が許可することはほとんど考えられない。」(『意見書』34 頁)

¹⁸ この調査に加わらなかったのは Ir Mochammad Maksum 博士 (ガジャマダ大学)、Auda Murad 博士 (リアウ大学) である。

さらに、

カミリ・中山報告書の問題は、自分たちの評価調査はあたかも中立的第三者であるかのように装っているが、それは本当なことなのだろうか。少なくとも係争中のコトパンジャン地域で4ヶ村、200世帯をアンケートを用いつつ調査するには、内務省（その背後の国軍）やインドネシア科学院（L I P I）の調査許可がある。本当に独立した調査だったのか、わたしは疑いを持っている。もしそうだとしたら、それは人を欺くもので、その立場からして調査内容を全面的に信用するわけにはいかない。（同36頁）

とも指摘している。

インドネシア研究者である村井の指摘は極めて重要だ。控訴理由書の指摘が裏付けられているのである。

続いて控訴理由書は

カリミ及び中山らによる事後評価報告書や、後述する新カリミ・中山調査報告書においては、PAFsの生活水準が低下したことが明らかにされているにもかかわらず、このカリミ・中山調査報告書だけは、「一般的には、移転後、住民の生活状況は改善したと結論づけてもさしつかえないだろう」とまで述べ、PAFsの生活が再定住前に比べて改善していることが強調されている（289頁）

と、明確で十分な証拠を示すことなく事実と異なる主張をするという非科学性を指摘する。そして、その調査報告の内容を具体的に検討し、問題点を明らかにしているのである。

報告書の内容についての主な検討項目は、「収入の増減について」（290～291頁）、「耐久消費財の所有について」（291～292頁）、「電化と水供給について」（292頁）である。控訴理由書では、その内容を具体的にとりあげて評価を加えている。ここでは逐一紹介することができないが、個々の項目において、「生活が再定住前に比べて改善している」という結論ありきの報告になっていることが明らかにされているのである。

3) アクションプラン実施に合わせた調査

また、上記の批判に加えて、このカリミ・中山らによる調査が2002年度から2004年度にわたって実施されたアクションプランの「最盛期」にあわせて行われている（2004年3月と4月）ことを指摘しておかねばならない。

アクションプランの予算について、控訴理由書では

行動計画の総予算の規模は、前項で述べたとおり、西スマトラ州側については、約693億ルピア（当時の為替レートで約10億6600万円）という規模であった。リアウ州側の行動計画については、日本国から西スマトラ州側と同等の資料提出がないためその予算規模も判明しない。しかし、西スマトラ州側と移転住民1世帯あたりの予算規模が同程度とすれば、西スマトラ州側の移転住民世帯数が734世帯

であったのに対し、リアウ州側が 4,152 世帯であったことから（乙 B1, 翻訳 1 枚目参照）、リアウ州側の総予算規模は、約 3920 億ルピア（当時の為替レートで約 60 億 3000 万円）程度と推定できる。

上記推定によれば、リアウ州及び西スマトラ州の行動計画の予算規模は合計で 70 億円程度となる。仮にリアウ州側の予算規模が上記推定の半分であったとしても 30 億円に及び、西スマトラ州側とあわせて約 40 億円となる。この金額は、本件プロジェクトについて実行された円借款 227 億円の 18 %から 30 %に相当する金額である。（265 頁）

と指摘している。

「コタパンジャン『行動計画』の実施のための進捗モニタリング調整チーム 2003 年実施報告書」¹⁹によれば、この巨額予算を使って、西スマトラ州側では、①ゴム農園の造成、②清潔な水施設と環状道路の建設、③家畜飼育事業、④養殖漁業事業などが、またリアウ州側では、①ゴム農園の造営と手入れ、②交通施設の増強／補修、③清潔な水施設の建設、④ PIR 沼地域の排水施設の建造などが実施されることになっていたのである。

移転地の住民たちがこのような「特別な状況」にあったことについて、カリミ、中山らは十分承知していたはずである。²⁰ しかし「カリミ・中山調査報告」にアクションプランに関する言及は全くない。そして現地調査の第一の目的を「移転した村民の現在の生活状況を、移転前と比較し明らかにすること」とし、「様々な資料や事前インタビューを精査した結果、コト・ムスジッド村、プラウ・ガダン村、タンジュン・パウ村とポンカイ・バル村の 4 つを調査対象に選んだ」としている。「様々な資料や事前インタビュー」が具体的に何かは明らかにされていないが、自らが関与した「事後評価報告書」作成の際に収集された資料から、「一般的には、移転後、住民の生活状況は改善したと結論付けてもさしつかえないだろう。」（13 頁）という結論を導き出すのに好都合な村が、意図的に選定されたのではないかと思われる。

だが、皮肉にもアクションプランが実施されていたにもかかわらず、その効果は十分には現れていなかったようである。タンジュン・パウ村とポンカイ・バル村について、「住民移転が最も成功していないと見なされていた」から選んだとしつつも、具体的な「改善」内容を示すことができなかつたのである。²¹

はっきりしているのは、住民が移転地で生活していくためには、当初の移転補償だけでは

¹⁹ 「行動計画」実施のイニシアティブをとったインドネシア共和国国家開発企画庁（BAPPENAS）が作成した報告書。

²⁰ 「新カリミ・中山報告書」には「2002 年に 2003 年と 2010 年の間に実施される統合行動計画（CAP）を考案した。CAP は再植樹を通じたゴムプランテーションの再建、橋梁と道路の建設を含む。…中略…このうち、ゴム農園の 900ha はタンジュン・バリット 450 の再定住家族とタンジュン・パウの 350 の再定住家族の再定住家族のために再植樹された。飲用水設備、橋梁と道路の建設は、同じ期間に完了した」と記述されている。

²¹ しかし、アクションプランは計画通りには実施されなかつたのかもしれない。筆者はタンジュン・パウ村とポンカイ・バル村でその事業らしきもの（たとえばゴム園や水道施設など）を見学したが、成功には程遠いものだった。また、その実施結果の報告書は公表されていないからである。

全く不十分だったということである。そしてアクションプランによる追加の支援を行ってもなお、移転前の生活水準に達しない村が相当数あったということだ。「カリミ・中山報告書」は、この誰が見ても明らかな事実をあえて無視している。

4) 結論を修正した「新カリミ・中山報告書」

控訴理由書の第5編、第2章の最後に取り上げられているのが「新カリミ・中山報告書」である。2009年9月に発表されたこの報告書は「西スマトラのコトパンジャン再定住村の家族の60%以上は、より悪くなった生計状態に苦しんでいる」（訳文1頁）、「実施された異なるプロジェクト後調査は、今までのところ異なる結論に達している」（同2頁）と述べている。そして控訴理由書は

カリミ教授らは異なる結論に至った要因を次のように分析し、本調査を含めて自らが行ってきた3つの調査結果の相違を正当化している。

すなわち、「これらの一つがJBIC—それは主要な資金提供組織である—によって実施されたという事実（中略）再定住村の回答者は、JBICからの追加の援助を求める見込みで”暗いイメージ”を見せることを動機」とするのに対し、「2004年（カリミ他、2005年）に筆者によって実施されたプロジェクト後調査は、回答者にいささかの金銭的な利益も示されていなかったからであろう。そして、これは調査の結果として”明るいイメージ”を誘導した」（新カリミ・中山調査報告書、3頁）としている。そこから、新カリミ・中山調査報告書ではこうした先入観を取り除くために「同じ地方の他者の生活との比較研究を実施」（新カリミ・中山調査報告書、3頁）する手法を取り入れたというのである。

しかしながら、上記第5で述べたとおり、2005年に発表されたカリミ・中山調査報告書は、本件訴訟において控訴人住民らが主張する被害事実を否定するという政治的意図を持った報告であり、その内容も事実と反するものであった。その報告を上記のような理由から正当化することは到底できない（293頁、294頁）

と痛烈に批判しているのである。

「新カリミ・中山調査報告書」が「カリミ・中山調査報告書」の結論を修正したことについては、控訴理由書がその冒頭の部分（第6 新カリミ・中山調査報告書 293頁）で「カリミ教授、中山教授においても、真実に反して被害事実を否定したままにしておくことは研究者の良心が咎めたものであろう」と書いている。しかし、その後の経緯を見れば、このような評価は寛容すぎるものであったと言わざるをえない。この「真実を述べた」報告書（新カリミ・中山報告書）がコトパンジャン裁判の地裁判決（2009年9月10日）とほぼ同時に公表されたからである。その結果、裁判所はJBICの「事後評価報告書」より「カリミ・中山報告書」を重視し、「PAFsの一部に生活上の困難が生じているものの、生活環境全般については、インドネシア共和国の辺境の山岳地域における一般的水準に比して特段に劣

っているとは考えられず」(地裁判決文 170 頁)とする誤った判断を下したのである。

「研究者の良心」があるのなら、調査結果が「異なる結論に達している」ことが判明した段階で、速やかに公表すべきであった。あえてそうしなかったのは、裁判を有利に進めようとする被告側に忖度したのだと疑わざるを得ない。先述の「カリミ・中山調査報告」は「このような調査を行う上で、政治的先入観は極力なくすべきである。」(訳文 13 頁)などという「教訓」を垂れている。それを言う前に、自らが研究者として「政治的忖度を極力なくすべきであった」と自己批判すべきである。(続く)