

丁
B
第
19
号
証

平成18年3月9日

陳 述 書

〒100-8144 東京都千代田区大手町 1-4-1

山田 順一



第1 はじめに

私は、平成17年9月12日付陳述書において、主にODAの概要、国際協力銀行の事業目的、及び円借款の実施手順等についてご説明いたしましたが、コタパンジャン水力発電事業に対する円借款事業（以下「本件事業」といいます。）の経緯等について同陳述書第6の部分を、当時の記録等に基づいて、詳細に補足致したいと存じます（以下、本陳述書で用いている略称は、全て従前提出した陳述書における略称と同一のものです）。

第2 本件事業に対する考察

1 本件事業の目的

本件事業は、リアウ州及び西スマトラ州における電力供給を目的とし、低い水準に留まっている電化率を向上し、低廉かつ安定的な電力供給を通じた地域経済の振興を目的としたものです。

2 インドネシア共和国政府から要請を受けるまで

一般に、各被援助国における具体的な開発計画は、借入国政府自身が検討し、プロジェクトの実施を決定しますが、これは本件事業においても同様です。

本件事業では、インドネシア共和国政府は、カンパール川流域におけるコタパンジャン水力発電事業のフィージビリティスタディ（F/S、実現可能性調査）を実施すること、及びそれに対して日本国政府に協力を求める意向を固め、1981年6月、日本国政府に対し、F/Sに対する技術協力を要請してきました。この要請を受けて、日本国政府は、JICAが実施する技術協力という形で、インドネシア共和国政府によるF/Sの実施に協力することにしました。

その後、インドネシア共和国政府は、F/Sの結果等を踏まえて、コタパンジャン地点の開発計画の妥当性・実現可能性について検討を行い、当該開発計画が妥当かつ実行可能であるとの結論に至り、これらの調査結果を添えて、日本国政府に対し、3度（E/S（エンジニアリング・サービ

ス) 借款、第一次円借款、第二次円借款) にわたって本件事業に対する円借款供与を要請しました。

なお、第一次円借款と第二次円借款の関係ですが、本件事業のうち本体工事部分を2期のスコープに分け、それぞれのスコープに対して融資を行うものであり、第一次円借款契約に付された何らかの条件が満たされなければ、第二次円借款契約が締結できないといった関係にあるものではありません。このような形での融資は、他国における円借款でも通常よく行われております。

3 J B I Cによる審査、円借款契約の締結

一般に、借入国政府から日本国政府に対し要請がなされ、日本国政府が相手国政府に同要請案件を円借款審査対象案件にすることを通知した後、J B I Cが各対象プロジェクトの審査を実施します。この審査結果が関係3省(外務省、財務省及び経済産業省)に報告され、そこで供与額、融資条件等の円借款供与方針が決定され、事前通報、交換公文(E/N)締結、円借款契約(L/A)締結と進んでいきますが、この点は、本件事業においても同様であり、具体的には、以下のとおりです。

- (1) まず、E/S借款についてですが、1984年2月にインドネシア共和国政府から日本国政府に対し、本件事業の詳細設計等のためのE/S借款供与の要請がなされました。かかる要請をうけて、日本国政府は、1984年4月に政府調査団をインドネシア共和国政府に派遣の上、同国政府に対し、本件事業にかかるE/SをJ B I C(当時はO E C F)による審査対象案件とする旨通知しました。J B I Cは、この日本国政府の通知を受けて、本件事業にE/S借款を供与することが適当か否かの審査を実施し、当該審査結果を当時の関係4省庁(外務省、経済企画庁、大蔵省及び通商産業省)に報告しました。これを受けて、1984年、日本国政府は、インドネシア共和国政府との間で交換公文(E/N)を締結し、J B I Cは、その交換公文を踏まえ、1985年2月15日、インドネシア共和国政府との間でE/S借款契約(円借款承諾額(貸付限度額)11億5,200万円)を締結しました。
- (2) その後、インドネシア共和国政府は、F/S報告書やE/S借款を受けて実施された詳細設計等に基づき本件水力発電所等建設事業の妥当性・実現可能性についての検討を行い、同事業が妥当かつ実現可能であるとの結論に達し、かつ日本国政府に対して協力を求める意思を固めました。そして、日本国政府に対し、本件事業の第1期分(以下「第1期事業」といいます。)を1990年度円借款対象事業として、円借款供与の要請を行いました。

本件事業は、住民移転が不可避的に発生するダム事業であるため、日本国政府が第1期事業を円借款審査対象とすることを決定するに先立って、特に住民移転や環境面に配慮すべく、JBICは、同年3月19日から24日までの間、環境ミッションを現地に派遣しました。JBICは、この調査を通じて、本件事業における住民移転について、①州、県、郡、及び村の各責任者レベルでの連絡会は毎月開催されていること、②村長、区長（インフォーマルリーダー）、及び村民との間では、毎週金曜日のモスクでお祈りの後に開かれる集会において適宜説明され、村民の意見の聴取も行われていること、③この時点において、水没地区の村長を含め、区長以上の関係者の移転同意のサインは得られており、基本的に村民の同意が得られていること等を確認しました。さらに、JBICは、環境ミッションの調査結果を受けて、PLNに対し、移転地の確保、移住同意にあたり出された住民の条件・要望事項の処理等をコーディネートすることのほか、特に、子象の一部はトレーニングセンターへ移さないこと、及び象の保護区には十分は面積を用意することなどを確認しました。このようなJBICによる調査は、融資機関としての観点から、プロジェクトの実施主体は借入国であるという前提のもと、相手国から提出される資料を基に、借入国と協議しつつ、当該事業への円借款供与が適当か否かということ判断するために必要に応じて、補完的な審査として実施されるものです。

日本国政府は、これらのJBICの審査結果や自らが同年3月28日、29日に実施した政府調査団派遣の結果を受けて、1990年5月から6月にかけて、本件事業の第1期分として、インドネシア共和国政府に対して円借款を供与する方針を決定しました。

さらに、その後、JBICは、新聞報道された象の移転候補地が前回調査時と異なっていることが判明したため、同年9月4日から7日にかけて、象の新しい移転候補地の適正に関する調査を実施しました。その結果、移転候補地二箇所のうち一箇所については、象を移転することが困難であることが判明したため、象の生息に必要な面積を十分に確保できるもう一箇所を移転地とすることに十分配慮することをインドネシア共和国政府に要請し、同国政府はこれに同意しました。また、JBICは、移転住民に対する情報提供及び移転住民からの同意取得状況等についても確認を行いました。具体的には、第一次円借款供与直前の同年12月6日から9日まで、JBICは中間監理ミッションを現地に派遣し、そのミッションにおいて、水没予定地10村

(リアウ州8村、西スマトラ州2村)において移転対象住民各2人ずつランダムにインタビューを実施し、住民の意向を確認しています。その結果、JBICは、住民への情報提供については、本件事業や移転の必要性について、最も早い人で11年前、遅くとも1年前に知らされており、移転地も知らされていることを確認しました。このように、JBICは、円借款供与にあたって行うべき必要かつ十分な調査を実施し、また「環境配慮のためのOECDガイドライン」に沿いつつ、インドネシア共和国政府による環境面への配慮について確認するなど、種々の角度から本件事業の妥当性・実現可能性について総合的に検討を行いました。そして、1990年12月13日、日本国政府はインドネシア共和国政府との間で交換公文(E/N)を締結し、1990年12月14日、JBICは同国政府との間で第1期事業に係る第一次円借款契約(円借款承諾額(貸付限度額)125億円)を締結しました。

- (3) さらに、インドネシア共和国政府は、1991年に本件事業の第2期分(以下「第2期事業」といいます。)について日本国政府に対し円借款供与を要請しました。同要請を受けて、日本国政府は、自ら政府調査団を派遣し、JBICの審査結果なども踏まえて、同年6月、第2期事業分として、インドネシア共和国政府に対して円借款を供与する方針を決定しました。その後、1991年9月1日、2日、JBICは、日本国政府とともに現地を訪れ、村ぐるみで住民が移転反対を決めたと言われていたコト・トゥオ村について補足的な調査を実施し、同村民と話をした結果、そのような組織的な動きがあるという事実がないことなどを確認しました。そして、これらの調査結果及びこれまでの調査内容を踏まえて、1991年9月19日、日本国政府は、インドネシア共和国政府との間で交換公文(E/N)を締結し、さらにこれを受けて、同月25日、JBICは、インドネシア共和国政府との間で第二次円借款契約(円借款承諾額(貸付限度額)175億2,500万円)を締結しました。
- (4) このように、本件事業に関連して、JBICは、インドネシア共和国政府に対し、三度に亘って円借款契約を締結しましたが、かかる円借款契約締結の審査過程等に関し、JBICが通常の円借款の実施手順及びJBICの行為規範から逸脱した行為をしたとは認められません。円借款制度は、相手国の主権を尊重し、内政不干渉の原則のもとに実施されるものであり、本件事業においても例外ではありません。相手国との信頼関係を前提として、審査時にはインドネシア共和国政

府から得られた情報等をもとに審査を行い、また必要に応じて追加的な調査を行いつつ、円借款の供与を決定したことは当然の対応と考えます。

- (5) なお、JBICは、第二次円借款締結後にも、インドネシア共和国政府による移転に関する同意取付状況等を確認しています。

JBICは、インドネシア共和国政府からの報告により、1989年以降移転同意取得までの間、各村において説明会を開催したうえで、リアウ州、西スマトラ州の両州の移転住民各戸から、移転に関する同意書への署名を取り付ける形で実施され、リアウ州（ブラウガタン村等8村）については、1991年1月22日に終了、西スマトラ州については、1990年12月13日に終了していることを確認しています。さらに、補償単価基準の合意についても、JBICは、インドネシア共和国政府からの報告により、①補償対象物件に係る合意、及び②補償単価基準にかかる合意の二段階の合意がなされており、①については、各村の代表の声明を村長、郡長、知事が同意、承認するという方法により行われたこと、②については、地方政府（カンパール県及び50コタ県）が実施主体となり、県の土地収用委員会と村民代表を交えた会議の結果を踏まえ、民主主義の原則に則り、内務大臣令15号（1975年）その他規則に従い取得するという方法により行われたこと、さらには、かかる①②の合意に基づき、PAFs（移転対象家族・住民）の財産目録調査が土地収用委員会によって実施され、その結果は地方政府と各PAFsとの間で確認（財産目録に対するサイン）されたことを確認しています。

4 交換公文（E/N）、討議の記録（R/D）、借款契約（L/A）について

交換公文（E/N）と円借款契約（L/A）の関係を丁B第18号証において説明しましたが、借款契約になぜ所謂3条件の趣旨の規定が設けられたのかについて説明する前提として、交換公文（E/N）、討議の記録（R/D）、及び借款契約（L/A）の関係についても若干敷衍しておきます。

円借款事業に関連して締結されるE/Nは、日本国政府と借入国政府が結ぶ国際約束であり、E/Nには、供与されるべき借款の限度額、主要条件、借款の対象事業等の概要について規定されています。また、一般に、円借款のE/N締結の際には、日本国政府と借入国政府との間で、R/Dを作成し署名します。R/Dには、E/N上の語句の定義等の他、E/Nに記載するのに馴染まない事項が規定されます。R/Dの内容は、国際約束を

構成するものではありませんが、R/Dに盛り込まれた借入国の意図表明については、政治的・道義的な観点から、借入国政府がその内容を踏まえ、行動することが求められます。これらE/NとR/Dの内容を十分尊重しつつ、JBICは、借入国との間でL/Aを締結します。

この点は、本件事業においても同様です。本件事業においては、特に住民移転等について、事業実施主体であるインドネシア共和国政府がその責任を負うべき問題であるというODAの基本的枠組みを維持しつつも、我が国内外において環境問題等への関心が高まりつつあったため、日本国政府も同問題等に十分考慮する必要があると考えていたようです。このような状況及びR/Dに記載された内容を踏まえ、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。

5 円借款締結後の調達・建設段階

本体事業に対する円借款契約を締結した後は、①「調達段階」、すなわち本件事業に則していえば、インドネシア共和国政府の事業実施機関であるPLNが事業実施主体としてコンサルティングサービス及び資機材・役務を調達、②「建設段階」、すなわち本件事業に則していえば、PLNの責任のもと、請負事業者が水力発電所等を建設する段階に分けられます。PLNは、事業実施主体として、かかる過程を経ながら事業を実施していきます。JBICは、調達の段階において、調達ガイドラインに従った内容及び手順等で調達手続を行っていることを確認し、これらが確認できた段階で当該調達手続（入札書類、入札評価結果、及び契約締結等）に対して、同意を行います。

この点は、本件事業においても同様です。本件事業において、JBICは、1991年12月27日にコンサルタント契約同意、1992年10月2日にダム本体工事契約同意を実施していますが、各段階において、PLNがガイドラインに従った内容、手順等で調達手続を行っていることを確認し、各契約同意を行いました。加えて、各同意段階において、JBICは、以下のような事項を確認しており、各契約に同意するにあたって、日本国政府の事実上の承認も受けています。

- (1) コンサルタント契約同意直前の1991年11月13日時点において、JBICは、PLNを通じて、①住民の移転同意に関する事項として、住民説明会が数多く実施されており、かかる会合等を通じてインドネシア共和国政府等は、住民に対し本件事業の情報提供を行って

いることや、合意書への署名がリアウ州においては1990年12月4日から12日、西スマトラ州においては1990年12月24日から1991年1月12日に行われていること等、②住民代表との補償基準に関する合意に関する事項として、リアウ州では、補償対象物件に関しての会合が1991年1月29日に開催され、補償基準単価に関しての会合が同年4月13日に開催されており、西スマトラ州では、補償対象物件に関しての会合が1991年1月18日に開催され、補償基準単価に関しての会合が同年4月19日に開催されたこと等、③最初の移転地区の整備状況に関する事項として、整地、幹線道路及び橋の整備は1991年10月時点で完了しており、その他村内道路や井戸等の公共インフラも1992年1月31日までに完成する予定であること等を確認しています。

- (2) また、ダム本体工事契約同意にあたって、JBICは、1992年9月16日から21日にかけて実施された政府ミッションに随行し、①本件事業及び移転計画そのものについては、今回視察しうる限りでは反対は見られなかったことや、今後長期にわたり実際の補償費の支払が行われていく中で生じうる住民の不満をどう処理していくかという問題は残るものの、少なくとも当面、移転が計画に従い順調に進められていること、②インドネシア共和国政府より住民移転問題につき、これまでも住民側との協議に従い満足行く解決に努めてきたが（強制的な方法は用いていないことを確認）、今後とも住民側の話し合いを通じ円満な移転の実施に努めていく旨が確約されたこと、③移転地の決定、移転地の整備の態様、補償単価の設定といった移転計画の枠組みが確定し、その最初の具体的実施として水没予定地（ブラウガタン）の移転が円滑に行われたこと、④補償費の支払についても最初の水没村（ブラウガタン）の支払が基本的に完了したこと及びその他の水没村の支払も開始されたこと、また、支払いの手続に関する特段の問題はこれまで生じていないこと、⑤住民の苦情を処理するための機関が地方政府の下に設立され、住民代表も加わった形で運営がなされることなどを確認しています。

6 本件ダム建設開始後湛水開始前

その後、建設が開始される段階に入ると、借入国の事業実施機関は、その責任において、請負企業を使って実際の工事に着手し、プロジェクトを完成させます。本件事業においても、PLNは、その責任において本件ダムの工事を実施し、1997年2月、本件ダムは完成しました。当然、この段階においては、既に本体工事を実施する請負事業者の選定手続はすべ

て終了しているため、J B I Cによる確認・同意行為は、借入国実施機関と請負企業との間で締結された契約内容を変更する場合等を除き、手続上そもそも予定されていません。したがって、当然に本件事業においても、J B I Cが湛水開始にあたって同意するということは予定されておりませんし、同意行為も行っておりません。

7 湛水開始前後の経緯

(1) 本件ダム構造

ダム湛水に至る経緯について説明する前提として、ダムの湛水手続についての理解が必須となりますので、この点に関する説明を行います。

ダムの建設工事にあたっては、ダムの上流から流れてくる水をダム工事現場を経由せずにダムの下流に放流するために、河川幅の広くないダム工事地点では、ダムの脇にダイバージョン・トンネル（仮排水路トンネル）という水の放流路を建設し、そこから下流に水を放流します。本件ダムにおいてはこのダイバージョン・トンネルが2本建設されています。

ダムの湛水は、このダイバージョン・トンネルを閉塞することにより行われます。ダイバージョン・トンネルを閉塞すると、上流から流れてくる水はダムにより堰き止められ、これによりダムに水が貯まりダムの水位が上昇します。なお、ダイバージョン・トンネルが一旦閉塞されると、これを再度開くことは基本的にできません。したがって、一旦ダムの湛水が開始されると、洪水吐き（スピルウェイ又は余水吐けともいわれます。）と呼ばれる、ダムに貯まった水を下流に放流するための放出口及び水力発電所への取水口（Intake Gate）以外からは水を下流に放流することはできません。本件ダムには、5つの洪水吐きのほか、取水口が3口存在し、それらは海拔61.5メートルから67.5メートルに位置するため、当該取水口が完成した後であれば乾季は水位を海拔61.5メートルの状態にとどめることは設計図上は可能なようにもみえます。しかし、当該取水口に繋がっている発電設備は最も早かった第3号機でさえ1998年1月上旬に完成したものであるため、それまでの間は取水口を開放して水を下流に放水することもできませんでした。したがって、1997年3月の段階で湛水が開始されると洪水吐きの高さまでは必然的に水が貯まることになります。

本件ダムにおいては、この洪水吐きは海拔67.5メートルの高さに位置し、かつ前述のとおり取水口に繋がる発電設備が建設途中であ

ったことから、一旦湛水が開始されるとダムの水は海拔67.5メートルまでは必然的に貯まり、洪水吐きから放流したとしても水位を海拔67.5メートル以下にすることはできない構造となっていました。なお、本件ダムについて、この洪水吐きの位置(海拔67.5メートル)まで湛水が完了した状態を部分湛水(この場合の湛水した部分の面積は約30平方キロメートル)といい、海拔83.0～85.0メートル程度まで湛水された状態をもって湛水完了(この場合の湛水した部分の面積は約120平方キロメートル)ということになります。

(2) 本件ダム完成後湛水完了の経緯

1997年2月、既述のとおり本件ダム本体は完成し、その後、付け替え道路等も概ね完成して、本件ダムは物理的に湛水可能な状況となり、同月28日、付け替え道路の開通を記念する式典が挙行されました。

付け替え道路開通記念式典の前後、JBICはPLNが3月から湛水を開始する準備が整っているとの発言をしたという情報を入手しました。ただ、その時点では、全住民の移転は完了し、移転の対象となっていた象の移動も完了していたものの、移転住民への補償金の支払の一部が完了しておらず、また、移転先の整備もすべて完了しているとはいえない状況にあることをJBICは認識しておりました。そこで、同年3月3日、JBICは、BAPPENAS(国家開発企画庁)に対して、湛水を開始するにあたっては残っている問題を解決するよう要請しました。また、同月11日、JBICは、インドネシア共和国政府高官らと会談し、①翌日予定の本件ダムの湛水作業と呼ばれるものは、実際の湛水を行わずに、単に水門開閉の実験であること、②補償費の支払等の詳細状況について早急に報告書をJBICに提出すること、③実際の湛水決定前に、インドネシア共和国政府の判断についてJBICに書面報告することを確認しました。ところが、同月12日に、PLNは、事前に日本国政府やJBICに何らの連絡をすることもなく、本件ダムの湛水を開始してしまいました。翌13日、JBICは、PLNが湛水を開始したことを知り、BAPPENASに対し、この湛水開始がインドネシア共和国政府及びJBIC双方の理解と異なっており、非常に遺憾である旨抗議の意思を伝えました。

JBICがインドネシアが独自の判断で湛水を開始したことに対して抗議をしたのは、既述のとおり、本件事業は、環境問題等への意識の高まりを受けて、公金の適切な使用の観点から、事業実施主体たる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適切に

対応するよう念のための注意喚起ないし働きかけを行った事業であったにもかかわらず、インドネシア共和国政府が移転住民への補償の支払等を必ずしも十分に終了していない状況下において、湛水を開始したためです。そして、この状況が日本国政府及びインドネシア共和国政府双方の信頼関係に基づき適切かつ誠実に本件事業を実施するという本件借款契約の趣旨にそぐわないものであり、JBICは湛水同意にかかる権限を有しないものの、事業実施主体たるインドネシア共和国政府に本件事業を最後まで適切かつ円滑に実施してもらうことを目的として、抗議を行ったものです。

その後も、JBICは、同月20日にBAPPENAS副長官と会談し、①3月12日にBAPPENASに対して求めた報告書の提出等についての再確認を行い、善処を求めるとともに、②同月24日に開催予定のインドネシア共和国側関係者の会議においては、洪水吐きのレベルより水位を上げないように洪水吐きのゲートを開けておくようPLNに指示するよう、同副長官に依頼し、同副長官もこれを了解しました。前述(1)のとおり、一旦湛水を開始すると、ダムの水は洪水吐き以外からは放流することができないため、必然的に洪水吐きのレベルまで水が貯まってしまいます。したがって、JBICとしては、この時点においては、洪水吐きのゲートを開けて洪水吐き以上に水位が上昇することを避けるよう要請しました。なお、それ以後の本件ダムの湛水状況ですが、同年3月末頃に水深67.5メートルに達しており、部分湛水が完了しています。

上記湛水開始を受けて、同年4月9日から10日にかけて、日本国政府とJBICは、湛水状況の視察及び関係者への申し入れ、意見交換のため現地を訪問し、リアウ州知事に対し、先の湛水開始に係る遺憾の意を改めて示すとともに、土地補償や住民の生活補償に係る問題への解決を申し入れ、リアウ州知事からの了解を得ました。

しかしながら、PLNは、同年4月17日頃、JBICに何らの事前通報を行うことなく洪水吐きのゲートを閉じて本格湛水を実施してしまいました。

JBICは、同年5月7日にジャカルタにおいて本件事業に係るインドネシア共和国政府関係者が会議を行った際にこれに参加し、その際に、JBICは、湛水を行う前に移転住民の生活を確保すること、これが確保されるまでは洪水吐きのゲートは開けておかななくてはならないこと、最近水位が上昇しているがこれを改めてもらいたいということをインドネシア共和国政府関係者に申し入れをし、湛水を実施する

ことについて引き続き抗議を行っていました。また、補償金については、リアウ州、PLNから全額支払済みであることを確認しました。かかるJBICによる抗議にもかかわらず、PLNは、その後も湛水を継続し、同年7月末頃には本件ダムの水位は、海拔80メートルを超えていました。

(3) インドネシア共和国政府が湛水を急いだ事情

当時PLNが、湛水を急いだのは、①逼迫する電力需要、及び②湛水開始についての季節的要因が理由だったようです。すなわち、当時、リアウ州全体の電力供給能力は、合計77.95MWであり、全発電所のうち、10MWがガス火力発電所であり、残り67.75MWはすべてディーゼル発電によって賄われていましたが、その当時の電力需要の伸びは毎年15%程度で増加しており、供給待ちの電力需要も27MWに上っていました。本件ダムの発電が開始されれば、114MWの発電を行うことが可能となり、リアウ州全体の発電所を全てこれに代替することができる他、州の電力不足も一気に解決できるという状況にあったため、PLNは、電力不足に対する至急の対応を地元他各方面から依頼されており、電力がなければ仕事の機会を失ってしまうという工業部門からの要請にも応える必要があったようです。さらに、インドネシア共和国は、赤道直下の熱帯性気候のため乾期と雨季の2つの季節があり、概ね11月から4月頃までが雨季、4月から9月頃までが乾季といわれておりますが、乾季には殆ど雨量がないため、早急に本件ダムの湛水を完了しなければ、湛水開始時期及び発電開始時期が必然的に概ね1年程度遅れ、技術的及び経済的に大きな不利益を被るという状況にもあったようです。

しかしながら、日本国政府及びJBICとしては、既述のとおり、事業実施主体たるインドネシア共和国政府に本件事業を最後まで適切かつ円滑に実施してもらうことを目的として、再三の抗議ないし要請を行ったものです。

第3 終わりに

以上、当時の記録等に基づき本件事業の経緯等についてご説明しましたが、私のこれまでのJBICにおける業務経験に照らしても、本件事業におけるJBICの行為は、通常の円借款供与手続と同様の手続を踏んでおり、特段不合理な点もないと思います。

以上