

## フィリピンに対する日本のODA政策

渡辺志保

はじめに

二〇〇三年四月、グローバル化にともなう貧困問題などの研究で有名な米国のシンクタンク「世界開発センター」(Center for Global Development)は、二二の先進国が貧しい発展途上国の開発にどれくらい貢献しているのかを数値化し、その分析結果を『フォーリン・ポリシー』誌に掲載した<sup>1)</sup>。貢献度測定に用いられた指標は、援助・貿易・投資・移民・平和維持・環境の六つである。日本の貢献度は二一カ国の中、最下位であった。六つの指標の中でも、巨額の資金を提供し、貢献度が高いはずの援助分野においても、日本は二〇位であった<sup>2)</sup>。

援助分野におけるスコアの算出には、各先進国の二〇〇一年の政府開発援助(Official Development Assistance, ODA)

の総額をGDPで割った比率を用いている。ただし、次の四つの点を考慮し、スコアを調整している。第一に、援助に必要な行政コストを差し引くことである。第二に、ひも付き援助の場合にはそうでない場合に比べて貧困削減効果が少ないとみなし、二〇%減となることである。第三に、贈与と借金を同じ土俵で比べるために、借款の場合には過去の債務に対する元本・金利返済を差し引くことである。第四に、最貧国や良い統治(グッド・ガバナンス)を実践している国への援助には高いウェイトを置くことである<sup>3)</sup>。

日本国内では、マルコス(Marcos)元フィリピン大統領のODA不正横領疑惑を契機として、すでに一九八〇年代中葉から日本のODAに対する批判が高まっていた<sup>4)</sup>。また一九九〇年前後には、日本のODAに疑問を呈する分析が数多くなされたのも事実である<sup>5)</sup>。これらの研究は、従来あ

まり知られていなかった日本のODAの詳細な内容や被援助国における日本のODAの効果などに焦点をあてている。特に、津田と横山の研究は、マルコス時代にODAに関わった人物へのインタビュや一次資料などを駆使して、マルコス元大統領のODA資金横領の構図を明らかにした。

日本のODAに関する分析は、一九八〇年代を分析の対象としているものが多く、一九九〇年代の日本政府のODA改革やその後の改革の成果を分析しているものは少ない。また、従来の研究は日本もしくは被援助国のどちらか一方に焦点をあてて分析したものが多く、しかし、当然のことながら援助国と被援助国の協力によって成り立っている。したがって、援助方針の変更や援助政策の問題点などを分析する際には、援助国と被援助国の分析が必要であると考えられる。そこで本稿は、一九九〇年代の日本ODA改革と被援助国であるフィリピンの一九八〇年後半の制度改革について分析することを目指すとしている。また、ODA改革以降、まだ問題があるとするならば、何が問題であるのか、そしてこれらの問題に対する両国の対応について分析することを目的としている。

本稿では、第一章でフィリピンと日本のODA改革の背景について述べる。第二章で、国内外からの批判を受けて日本政府が取り組んだODA改革の内容、そして被援助国である

フィリピンの制度改革について述べる。これらを踏まえた上で、第三章で、日本のODAの一般的な問題点について、また個別の事例としてフィリピンにおけるODAの問題点について分析する。

本稿でフィリピンを分析対象国として選択したのは、第一にフィリピンが一九七〇年代から現在にいたるまで、インドネシア、中国、インド、タイに次ぐ日本のODAの重点供与国であること、第二にフィリピンが受け取る援助総額中、五〇%以上を日本の援助が占めているという理由からである。

## 第一章 ODA改革の背景

マルコス元大統領のODA不正横領と一九八六年の政変

フィリピン政府は、一九四六年の独立以後、日本政府に対して第一次世界大戦における占領(一九四二―四五年)の賠償を求めている。フィリピンとの国交が成立した一九五六年に日本政府は、フィリピンに対して戦後賠償を開始し、二〇年間で総額二〇〇億円を支払った。日本はフィリピン以外のアジア諸国に対しても賠償金を支払った。例えば、日本政府がインドネシアに支払った賠償額は賠償と準賠償をあわせて約一四〇〇億円、ビルマに支払った賠償額は賠償と準賠償をあわせて約一三〇〇億円、南ベトナムに支払った賠償額は

約一〇〇億円であった。<sup>11</sup>日本がフィリピンに支払った賠償総額は、他のどの国よりも多い。

日本の戦後賠償が終了すると、戦後賠償に代わって日本のODAが本格的に開始された。ここで特筆すべきは、マルコスは、日本から流れ込む巨額の援助資金を、他の諸国もしくは国際機関からの援助とは別格で扱ったことである。

日本以外の援助は、国家経済・開発庁 (National Economic and Development Authority, NEDA) が受け入れにあたっていた。プロジェクトの認可は、投資調整委員会 (Investment Co-operation Committee, ICC) によって行われていた。援助受け入れが確定した案件は、その後、各担当省庁によって実行に移されていた。しかし、日本のODAの場合は、円借款事業調整委員会が特別に設置され、その委員会の中の円借款事業執行官が実質上、援助プログラムの調整を行い、ODA事業の入札と契約においても決定的な役割を担っていた。

なぜこうした違いが生じたのだろうか。その答えの一部は、一九九〇年代に発表されたいわゆる『マルコス文書』<sup>12</sup>に示されている。マルコス時代の円借款プロジェクトが、マルコスの不正蓄財の温床となっていた事実が明るみに出たのである。横領が可能となったのは、フィリピン国内に日本のODAを受け入れる特別な制度、つまり円借款事業執行官制度が確立していたからである。

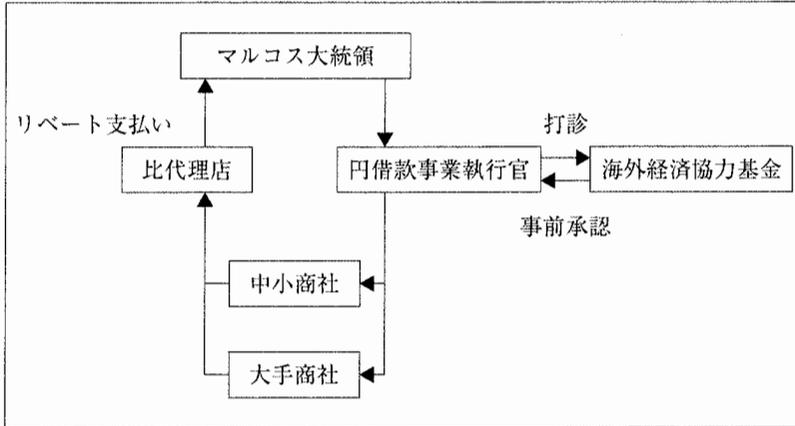
## フィリピンに対する日本のODA政策（渡辺）

円借款プログラムに関わるリベートの受け取り方法は、図1に示されている。まず、援助案件に対し、円借款事業執行官が事業の入札や契約などの調整を行う。マルコス時代、円借款事業執行官として活躍したのは、公共事業・道路省次官を兼務していたオスカー・ロドリゲス (Oscar Rodriguez) である。ロドリゲスの証言によると、円借款事業執行官は海外経済協力基金 (Overseas Economic Cooperation Fund, OECF、現在は国際協力銀行<sup>13</sup>) と連絡をとりあって、事業の調整を行っていたようである。<sup>10</sup>

ODA事業を請け負っていた企業は、東陽通商、日商岩井丸紅、伊藤忠などであった。これらの企業が水増し請求をし、そのうちの五%程度を利益として受け取る。残りの資金はフィリピンの代理店であったアンジェント社などを通じて、マルコスに渡る。マルコス大統領は、円借款事業から確実に資金を受け取る制度をつくりあげ、円借款プログラムの資金の一五%程度のリベートを受け取っていた。<sup>12</sup>

こうして日本のODAは、皮肉にもマルコス個人や一族、マルコス関係者、高官、日本企業の私腹を肥やすために使われたのである。円借款執行官制度といったシステムがフィリピンに成立した背景には、フィリピン特有の権威主義体制にある。権威主義体制は、フィリピンのみに成立していたシステムではない。他のアジア諸国の歴史をみてもわかるように、

図1 マルコス時代の円借款システム



(出所) 横山正樹『フィリピン援助と自力更正論——構造的暴力の克服』  
 明石書店、1990年、100頁。筆者修正。

台湾や韓国にも成立していた。しかし、フィリピンに成立していた権威主義体制と他のアジア諸国に成立していた権威主義体制は、その特徴が異なる。

世界銀行は、アジア地域の経済発展の要因を分析するために『東アジアの奇跡』を一九九四年に発表した。この分析の中で世界銀行は、アジア地域の経済発展の制度的な要因として「質の高い官僚制」を指摘している。<sup>15)</sup> 民衆から乖離された官僚が、経済政策を効率的に運営したことがアジアの経済成長の一要因であった。ところが、川中の研究からも明らかのように、フィリピンの官僚制は「統制された官僚制」である。<sup>16)</sup> これは、フィリピンの官僚制が大統領や議会に対して従属的であることを意味する。つまり、他のアジア諸国では権威主義体制が成立していた時代、効率的な官僚が存在した。これに対し、マルコス時代には効率的な官僚が存在せず、マルコスの意向がそのまま政策に反映された。そのため、マルコスがODA資金を簡単に横領できる円借款執行官制度が確立されたのである。

しかし、一九八〇年代初頭にフィリピン経済は徐々に傾きはじめた。経済状況が悪化するにつれ、民衆の反マルコス感情は高まった。そして反マルコス運動が頂点に達し、一九八六年の二月に、マルコス独裁制はついに崩壊した。

一九八六年の二月政変によって、フィリピンにはコラソン・

アキノ (Corazon Aquino) を大統領とする民主政が回復し、情報統制も解除された。『マルコス文書』が公表されたことによつて、マルコスのODA不正横領の事実も明らかとなった。つまり、一九八〇年代の民主化はマルコスのODA不正横領事実を明らかにした大きな要因であつたといえる。

#### ODA大綱の成立の背景

『マルコス文書』の公開は、フィリピンに援助をしていた日本にも波紋を及ぼした。一九七〇年代の二度のオイル・ショックを乗り越えた一九八〇年代の日本経済は、双子の赤字に苦しむ米国経済とは対照的に推移していた。しかし、日本の経済が好調であればあるほど、日米間の経済摩擦は激しさを増した。経済が良好な日本に対し、米国は日本のODA予算の増額を求めてきた。このような要求に応えるかたちで、日本のODA予算は一九八〇年代中葉から徐々に増加しつつあつた。また、一九八五年のプラザ合意の影響による円高は、ドル・ベースで換算した日本のODA予算をさらに膨らませる要因となつた。日本のODA予算が年々増加する中で明らかとなつたマルコスのODA不正横領事件は、日本の援助の目的を問う契機となつたのである。

また、一九八〇年代後半から一九九〇年代初頭における一連の国際情勢の変動は、日本のODA改革の追い風となつた。

#### フィリピンに対する日本のODA政策（渡辺）

一九八〇年代の後半には、民主化の波が東欧そしてアジア諸国にまで及んだ。強力な一党独裁を維持していた旧ソビエト連邦は、ゴルバチョフ元大統領の下で複数候補制の直接選挙による人民代議員大会の創設など政治面での民主化に着手した。一九八九年には米ソ対立の象徴ともいえるベルリンの壁が崩壊し、冷戦構造が崩壊した。また、中国では天安門事件、ミャンマーでは民主化運動が高揚していた。こうした中、援助に際して政治・経済的条件を付与しない日本の援助には、新たにガイドラインを付け加える必要があるのではないかといった声が高まつた。

さらに一九九〇年にイラク軍がクウェートに侵攻したことで開始された湾岸戦争を契機として、日本の国際貢献を問う議論が高まつた。<sup>10</sup>つまり国際情勢の変動も、日本のODA政策に大きな影響を与えたのである。

## 第二章 日本政府のODA改革と

### フィリピンにおける制度改革

#### ODA大綱の成立

一九九二年、日本の援助理念を明確にし、効率的な援助を実施するためにいわゆるODA大綱が閣議決定された。ODA大綱には以下の原則が明記されている。

政府開発援助の実施に当たっては、国際連合憲章の諸原則（特に、主権、平等、及び内政不干涉）及び以下の諸点を踏まえて、相手国の要請、経済状況、二国間関係等を総合的に判断の上、実施するものとする。

- (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。<sup>(16)</sup>

ODA大綱の特徴は、環境、国際紛争の回避、国際平和、民主化などの基本原則を示した点にある。しかしこれらの原則は、IMFのコンディショナリティとは異なっている。原則として、IMFは被援助国がコンディショナリティを守らなかつた場合援助を打ち切る方針である。しかし日本政府は、被援助国において原則が守られなかつたとしても、即刻援助を打ち切るのではなく、原則を支持しつつも相手国を粘り強

く説得するという姿勢をODA大綱に示した<sup>(17)</sup>。対フィリピン援助との関連からいえば、ODA大綱の次の項目に留意すべきであろう。

- ・適切な案件を採択できるように案件発掘・形成のための協力及び調査を充実する。また、今後の協力にも資するよう第三者による評価及び他の国との合同評価を含めた評価活動を充実する。
- ・我が国の政府開発援助を巡って不正や腐敗を惹起しないよう十分配慮する。
- ・相手国に対する外交的配慮等を踏まえつつ、政府開発援助の実施状況を取りまとめ、国会を始め広く国民に明らかにする等、政府開発援助に関する情報公開を促進する<sup>(18)</sup>。

これら三点は、マルコスによるODA横領のような事態を二度と招かないという日本政府の意思表示であろう。一番目は、援助プログラムの事前・事後評価を行うことによつて、日本のODAの効率を高める試みである。二番目は、不正防止に取り組む日本政府の意思の表れである。そして、三番目は、情報を公開することで、援助の透明性を高め、ODA援助への疑惑を払拭する狙いがあると考えられる。日本側はマ

ルコスの不正疑惑を経て、ODA大綱を作成し、援助の基本原則などを明確にした。フィリピン側もこれに対応し、さまざまな制度改革を行った。そこには、どのような変化があったのだろうか。

#### フィリピンにおける制度改革

一九八〇年の中葉に権威主義体制が崩壊したフィリピンでは、独裁政権と決別するために新憲法の作成が試みられた。

アキノ政権時代に作られた一九八七年憲法は、マルコス政権下で大統領に集中した権限を司法・立法・行政の三権に分立した。マルコスは、従来の一九三五年憲法を改正し、一九七三年憲法を成立させた。その後マルコスは、一九七三年憲法に巧妙な修正を加えながら権力の集中化を実現させていった。<sup>19</sup>マルコス独裁を法的に決定づけたのは、一九七六年に追加された修正六条である。修正六条は、戒厳令が敷かれている間、大統領に立法権を認めた。また緊急時もしくは国民議会が適切な行動がとれない場合、大統領は布告や指令を出すことができる、これらは法の一部として扱われることとなった。<sup>20</sup>しかしアキノ時代に制定された一九八七年憲法は、六〇日を超えない範囲で戒厳令を布告する権限を大統領に与えたが、戒厳令下においても大統領の立法権を認めていない点が一九七三年憲法と大きく異なる。<sup>21</sup>つまり、アキノ時代の一九

八七年憲法の成立によって大統領に集中していた権力は、分散されたのである。

マルコスの不正横領疑惑はODA資金に限られたものではなかった。そこで、アキノ政権は、マルコス時代に不正に蓄積された資産を回収するために大統領行政規律委員会(Presidential Commission on Good Government, PCGG)<sup>22</sup>を設立した。PCGGは、マルコス時代のODA不正疑惑についても調査を開始した。PCGGはマルコスが着服した資産をすべて差し押さえることはできなかったが、PCGGの調査によって、マルコスの不正が明らかになり、ODA援助資金の水増し手法などが関係者の証言により判明したことは評価できよう。

フィリピン側の改革は、不正の構図を解明するだけでは終わらなかった。フィリピン政府は、制度改革としてマルコス時代に日本からの援助を取り仕切っていた円借款事業執行官制度を一九八八年に廃止し、日本の援助を特別扱いすることをやめた。日本のODAについては他の諸国と同様に次のような手続きがとられるようになった。

一 フィリピン政府のさまざまな機関がプロジェクトの案件発掘を行う。

二 NEDAがプロジェクトに優先順位をつけ、日本政府にリストを提出する。

- 三 日本政府がフィリピンに調査団を派遣し、提案されたプロジェクトを個別に事前評価する。
- 四 日本政府がプロジェクトに必要な金額を決定する。
- 五 日本政府から通知がきた後、フィリピン側は投資調整委員会（I C C）で審査を行う。
- 六 I C C の認証を得る。
- 七 N E D A と大統領がプロジェクトの最終的な認可を行う。
- 八 海外経済協力基金と合意を成立させる。
- 九 フィリピンにおける各実施機関がプロジェクトを執行する。<sup>24</sup>

さらにマルコス政権期の非効率的な援助を改善するために次のことを実行している。(一) 中央集権的な決定を改善するために、地方自治体も援助を受けることを可能とした(但し、円借款プロジェクトを除く)。(二) 会計監査院が不正防止のための監査を行う。(三) 決められた手続きに従って、N E D A が入札を行う。(四) 情報の公開性を高める。(入札を公表する制度は確立されていない。しかし、マルコス時代よりも報道の自由が拡大し、公開性が高まった。)

マルコスの援助資金横領の事実は、日本政府にとってもフィリピン政府にとっても衝撃的なものであった。しかし、こ

のような事実が明るみに出たことで、両政府は援助改革に乗り出すきっかけを得たのである。まず、日本政府は、援助の基本原則を明確にするために O D A 大綱を作成した。O D A 大綱には、援助資金の横領を防ぐために援助プロジェクトの事前・事後調査、そして情報の公開原則などが盛り込まれた。フィリピン側は、マルコス時代の援助にまつわる不正の解明、円借款のみに設置されていた円借款事業執行官制度の廃止、援助受け入れ手続きの明確化、そして援助の透明性を高めるための試みを開始することとなった。

### 第三章 日本の援助と

#### ベトナム・ヒューマン・ニーズ

#### 先進国の援助潮流

一九九二年に O D A 大綱が発表されてから、すでに一〇年以上が経過した。そこで、本章では、まず、先進国における援助の潮流を踏まえ、日本の O D A と他の諸国の援助政策を比較することで、日本の援助の特徴と問題点が明らかになる。

発展途上国への経済協力が注目されはじめたのは、国連が一九六〇年代を「開発の一〇年」と宣言した頃である。一九六〇年代までには、欧米諸国の植民地下にあった多くの諸国

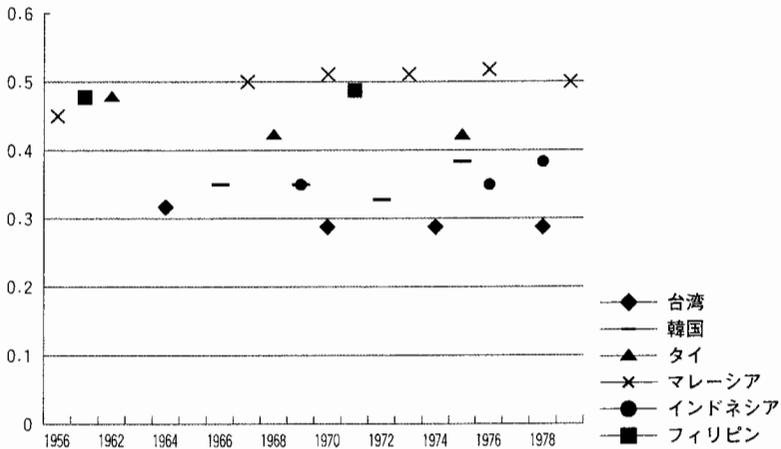
が独立を果たした。しかし、問題が一つ残った。それは、これらの諸国の経済が脆弱であったことである。そこで、先進国や国際協力機関は、手始めにこれらの国の湾岸・道路・電力・上下水道・灌漑設備などの社会的資本を整備するために援助を開始した。社会開発の第一期と呼ばれる一九六〇年代から一九七〇年代の援助は、インフラ整備が中心であった。

一九八〇年代の第二期の援助では、「人間の基本的ニーズ (Basic Human Needs, BHN)」という理念が強調された。その背景には、第一期の援助、すなわちインフラ整備中心の援助が、発展途上国の貧富の格差、大都市と地方の格差、環境や生態系の破壊などをもたらしたことがある。表1は、一九五〇年代から一九七〇年代のアジア各国のジニ係数を示している。ジニ係数は、数値がゼロに近いほど貧富の格差が小さいことを示す。経済成長にともない国内の貧富の格差を徐々に縮小させたのは台湾のみで、それ以外の国は徐々に拡大している。国内の貧富の格差を拡大させている。このような第一期の援助の問題を解決すべく、第二期は、地域・民族格差の是正・社会的公正・環境保全・家族計画・女性参加・教育・医療などのBHNに基づいた援助が行われるようになった。

一九九〇年以降の第三期には、第二期のBHNを踏まえて、さらに「裾野の広い成長 (broad-based growth)」と「持続可能な発展 (sustainable development)」という理念が誕生した。

フィリピンに対する日本のODA政策（渡辺）

表1 1960年代から1970年代におけるアジア諸国のジニ係数



「裾野の広い成長」とは、経済成長の恩恵をある一定の集団が享受するのではなく、一般民衆にもそれを波及させることである。そのためには、民衆の経済・社会への参加が必要となる。また、「持続可能な発展」とは、開発と環境保全のバランスを保つことによつて、子孫にも発展の可能性を残そうとするものである。つまり、第三期の援助は、人間中心の発展戦略に移行していったのである。<sup>25)</sup>

表2は、いずれもフィリピン援助上位国である。<sup>26)</sup> 四つの国の分野別援助比率を示したものである。米国の一九七八年の援助総額に占めるBHNの比率は、二六・九%であつた。<sup>27)</sup> 米国の援助総額に占めるBHNは、一九七八年から一九九〇年にいたるまで決して一貫して増加しているわけではない。しかし一九九五年には、援助総額の五〇%弱がBHNにあてられるようになった。さらに、一九九八年には五〇%を超えた。

ドイツの一九七八年の援助総額に占めるBHNの比率は、二九・九%であつた。一九八〇年には二六・八%に低下し、一九八五年には三八・一%に増加した。その後一九九〇年代は毎年徐々に増加していった。そして、一九九八年には援助総額の半分以上がBHNにあてられるようになった。<sup>28)</sup>

フランスの援助総額に占めるBHNの比率は、一九七八年から六六・九%と高い。一九八五年にその比率は、四七・三%に低下する。しかし一九九〇年そして一九九八年のその比

率は、ともに五〇%を上回っている。<sup>29)</sup>

その他の先進諸国についてもみてみる。一九七八年のイギリスの援助総額に占めるBHNの比率は、二〇%であつた。しかし、一九九八年には四一・六%に上昇している。一九七八年のカナダは二八・四%であつた。そして一九九八年には四一・五%に増加した。<sup>30)</sup>

一方、一九八八年の日本の総援助額に占めるBHNの比率は、二〇%代であつた。日本のその比率は、その後、徐々に増えているものの、一九九九年においても二〇%代であり、低い比率である。<sup>31)</sup>

では実際に、どれほどの金額がBHNにあてられているのか。日本、米国、フランス、ドイツの援助総額はそれぞれ九三億五八〇〇万ドル、六一億六八〇〇万ドル、六三億四八〇〇万ドル、五九億一三〇〇万ドルである。表2を参考にして各国のBHNのおよその金額を計算すると日本(二八億八七四〇万ドル)、米国(三三億四八〇〇万ドル)、フランス(三一億五〇〇〇万ドル)、ドイツ(三三億六三〇〇万ドル)である。<sup>32)</sup> 日本は援助総額では一位を占めるが、BHNに対する援助額にかぎれば下位にあることがわかる。

日本のBHNの援助比率が他国と比べて低いのは、経済インフラに多くの援助が行われているからである。欧米諸国と異なる援助形態を日本政府が追求するのは、日本の第二次世

表2 BHN比率(%)

	1978年	1998年
米 国	26.9	53.6
ド イ ツ	29.9	56.8
フ ラ ン ス	66.9	50.8
日 本	25.9* <sup>1</sup>	30.2* <sup>2</sup>

※1 1988年の割合

※2 1999年の割合

(出所) 外務省経済協力局編『我が国の政府開発援助 上巻 1988』  
国際協力推進協会、1988年、68頁、75頁、73頁、145頁。  
外務省経済協力局編『我が国の政府開発援助 上巻 2000』  
国際協力推進協会、2001年、236頁、243頁、241頁、167頁。

界大戦後の経験に基づいている。まだ日本経済が混乱している中、日本政府は世界銀行などから資金を借りて、インフラ整備を行った。巨額の借り入れによって建設されたのが、東名・名神高速道路、東海道新幹線、黒四ダムなどである。そしてこの当時のインフラ整備が、その後の日本の経済成長の礎となった。そこで、日本政府は、インフラ整備を基礎とする経済成長を発展途上国にも応用しようと考えているのである。<sup>39)</sup>

インフラ整備を中心に行われてきた日本のODAにもようやく変化がみえはじめた。それは一九九二年のODA大綱に次の一文が盛り込まれたことからもうかがえる。「飢餓・貧困により困難な状況にある人々や難民等を対象とする基礎生活分野 (Basic Human Needs) を中心とした支援及び緊急援助を実施する」<sup>34)</sup>。この方針にしたがって一九九〇年から一九九五年のBHNへの援助比率は増大している。しかし先述のように、日本のBHN援助は、他の先進国と比較すると比率が低い。

二〇〇三年の新ODA大綱では、BHNという用語こそ使用されていない。だが、一九九二年の旧ODA大綱と比較すると、日本政府の人間中心の援助への姿勢が明らかである。新大綱では以下のように述べられている。

我が国のODAがもたらす利益をより幅広い人々が享受できるように、ジェンダーの視点、社会的弱者の状況、開発途上国内における貧富の格差及び地域格差を考慮するとともに、ODAの実施が開発途上国の環境や社会面に与える影響等に十分注意を払い、公平性の確保を図る。

(中略)そのため、教育や保健医療・福祉、水と衛生、農業等の分野における協力を重視し、開発途上国の人間開発、社会開発を支援する。同時に、貧困削減を達成するためには、開発途上国の経済が持続的に成長し、雇用が増加するとともに生活の質も改善される<sup>36)</sup>ことが不可欠であり、そのためにも協力を重視する。

インフラ整備を中心に行ってきた日本政府が今後どのような形で人間中心の開発に力をいれるのかは、もうしばらく注視する必要がある。発展を開発の恩恵の平等な分配としてとらえたとき、これまでの国家中心の日本政府援助の効果は、限定的であったといわざるをえない。

#### フィリピンにおける強制立退きの事例

従来の日本の援助は、被援助国のマクロ経済の成長に貢献しようとした側面が強い。しかし、GDP成長率などの数量

の拡大だけでなく、国民の福利という視点から日本の援助をとらえ直すと、さまざまな問題が発展途上国で起きている。フィリピンも例外ではなく、日本のODA事業に関連して、次のような問題が生じている。

現在、フィリピンのルソン島北部を流れるアグノ川にサンロケダムが建設されつつある。サンロケダムは発電、灌漑、洪水対策などが目的である。ダムの堤防の高さは、二〇〇メートル。発電容量は三四五メガワットでアジア最大級のダムが建設される予定である。ダム建設当初の一九九七年は、アジア経済危機の影響で資金が凍結し、工事がなかなか進まなかった。しかし、国際協力銀行は、一九九八年にサンロケダムプロジェクトの発電部門に約三億ドルを融資し、一九九九年に、非発電部門(ダム建設)に四億ドルの追加融資を決定した。二〇〇一年には、円借款プロジェクトとして、アグノ川の灌漑・治水事業が決定された。

しかし、フィリピンでは、TIMMWA(アグノ川の自由な流れを取り戻す農民運動)を中心とした住民組織がダム建設に反対し、日本政府に対してアグノ川の灌漑プロジェクトの中止を要請している<sup>37)</sup>。事前の説明で住民たちは、ダム建設にともなう移転対象戸数が三一七戸だという説明を受けた。しかし実際の移転対象戸数は七八一戸にのぼった。また、移転にともなう補償は不十分で、住民たちは生活を維持するこ

とができないと主張している。

ダム建設などによる強制立ち退きは、サンロケダムに限ったことではない。ミンダナオ島の南部に位置するジェネラル・サントス市では、日本のODAの一環として建設された漁港のために、建設予定地周辺の住民二一世帯が一九九四年に何の補償も受けないまま強制的に立ち退かされた。また、フィリピン政府は、日本のODAを主要な資金源として、マニラ近郊にあるバタンガス港の拡張工事を行う予定であった。拡張予定地周辺の一五〇〇世帯に対してフィリピン政府は新たな移転先を準備した。だが、移転先での生活環境が十分に整備されていないとして、立ち退きを拒否した。しかし、フィリピン政府は一九九四年、一〇〇〇家屋の取り壊しを強行した。立ち退かなかった住民が取り壊し中も抵抗したため、政府は警察隊を出動させた。警察隊の発砲で、流血の惨事となったのである。このような事態を受けて、日本政府はバタンガス港の開発工事を凍結した。<sup>37</sup>

### 日本政府とフィリピン政府の問題点

援助を通じて相手国の発展に貢献するはずの政府開発援助プログラムによって、なぜこのような惨事が引き起こされてしまうのであろうか。サンロケダム、ジェネラル・サントス市、バタンガス港のODA事業に共通していることは、第一

にどの事例をみても立ち退き人数の予測と実際に立ち退かなければならない数に誤差が生じていること、第二に移転先の補償が十分に行われていないことである。

このような強制立ち退きの件は、フィリピン側の行政の問題であるとする意見もあるだろう。確かに、強制立ち退きの事例を検証してみると、フィリピン政府に問題がなかったとはいえない。その問題点とは、政府が住民に十分な説明を行わなかった点、不正に立ち退きに必要な書類を作成した点、武力を用いて退去を強要した点などである。このような手段は、とても民主的とはいえない。

しかし、援助が実際に行われる過程を再度確認してみると、このような立ち退き問題は、単に被援助国の行政問題として議論するわけにはいかないことがわかる。プロジェクトは被援助国の提案でまず始まる。被援助国の要請にしたがって、その案件の事前調査が日本政府によって行われる。一九九二年のODA大綱にも事前調査に関しては、「適切な案件を採択できるような案件発掘・形成のための協力及び調査を実施する<sup>38</sup>。」と記されている。実際に、前記の三つの事例の場合も事前調査が行われた。しかし、日本政府によって行われる調査は、現地の状況をすべて正確に捉えたものではなかった。特に、流血の惨事となったバタンガス港の拡張工事に際しては、日本政府が行う正式な事前調査とは別に、現地住民や非

政府組織 (Non-governmental Organization, NGO) が拡張工事にもなう被害予測を調査し、その結果を日本政府に通告した。それにもかかわらず、日本政府が行った事前調査には、工事に際して現地住民が「本質的な障害」になると報告されただけであって、具体的な被害者数などについては一切報告されなかつた。<sup>39)</sup>

日本政府の援助は、アジアを中心にアフリカや中南米諸国などでも行われている。広範な地域で行われる日本のODAに対しては、世界各国からさまざまな要請が寄せられる。こうした膨大な要請に対し、限られた人数で事前調査を行うことには、限界がある。しかし、いま日本政府に必要とされていることは、現地の住民団体やNGOと連携して、現実にとった事前調査を行った上で、援助プロジェクトを実行することである。

新ODA大綱では、「援助政策の決定過程・実施に関する項目」の中に、次のような規定がある。「現地を中心として、開発途上国の開発政策や援助需要を総合的かつ的確に把握するように努める。その際、現地関係者を通じて、現地の経済社会状況等を十分に把握する」<sup>40)</sup>。つまり、二〇〇三年の改定では、フィリピンや他のアジア諸国で起った惨事を教訓として、政策決定過程に現地の関係者が参加することになったのである。

しかし、今回の規定についても、まだ問題が残っている。第一に現地関係者とはより具体的に誰を指しているのか。第二に現地政府と援助政策の決定過程に参加した現地関係者の見解が異なった場合、日本政府はどのように対応するか。現地関係者の援助政策決定過程の参加は、民主的で開かれた援助実行をイメージさせる。しかし、具体的実践についてはなお今後の課題というべきであろう。

#### ガイドラインの形成

大型インフラプロジェクトにもなう強制立ち退きを回避するためには、現地の状況を正確に事前調査するだけでは十分ではない。援助国側自身が明確なガイドラインを示し、移転を余儀なくされる住民に対しては十分な補償を行う必要がある。世界銀行は一九八〇年以降、援助プログラムにもなう強制立ち退きの事例を調査し、一九九〇年にガイドラインを形成した。

(一) 世銀と借款国の両者は、非自発的移住は可能な限り回避、あるいは規模を縮小すること。

(二) 少なくとも以前の生活基準と所得獲得能力を回復し、可能ならばそれを上回るよう移住者を支援するよう努めること。移住者はプロジェクトによってもたら

される恩恵を享受すべきである。

(三) 移住プログラムは、それが同時に開発プログラムでもあるよう認識され立案・実施されること。

(四) プロジェクト準備の初期の段階から、移住による潜在的影響を考慮に入れること。

(五) プロジェクトによって影響を受ける人々の参加と意見の聴取を行い、それを通じ、プロジェクトの承認が行われる以前に移住と経済回復に関する計画を作成すること。

(六) 移転補償の原則として、少なくとも失う土地と同等の代替地を与える、いわゆる「土地には土地を」方式を奨励すること。

(七) 先住民、少数民族、遊牧民、およびプロジェクトの建設のために取用される土地や資源に対して慣習的な権利を有するグループに対し、十分な土地とインフラ、その他の補償、権利の回復を拒否することができない<sup>41)</sup>。

また、経済協力開発機構 (Organisation for Economic Co-operation and Development, OECD)<sup>42)</sup> も、一九九一年に同様のガイドラインを作成し、強制立ち退きにもなう責任を負うことを宣言した。その特徴は、プロジェクトにより影響を受

ける人々の権利を補償する計画がない限りプロジェクトを支援しないことなどが明記されている点である。<sup>43)</sup>

日本政府は従来、強制立ち退きなどの問題は、被援助国側の問題だとして関与を避けてきた。世界銀行やOECDが移住に関するガイドラインを発表した一九九〇年代においても日本はまだ立ち退き問題などには立ち入らないという姿勢を保っていた。フィリピンにおける三つの惨事は、一九九〇年代の日本の不干渉主義が一つの要因となって引き起こされたのである。だが強制的な立ち退きともなう援助は、国家主体のプロジェクトであって、国民の福利を軽視したものであった。このような側面を考慮すると、日本の援助の効果は被援助国の国民には限定であったといわざるをえない。

しかし、発展途上国の悲惨な状況が明るみに出ると、日本政府もこの問題を放置することができなくなった。国際協力銀行は二〇〇二年に『環境社会配慮確認のための国際協力銀行ガイドライン』<sup>44)</sup>を作成し、援助プログラム実施にもなう強制立ち退きについて規定した。国際協力銀行が作成したガイドラインは、世界銀行及びOECDのガイドラインをほぼ踏襲している。

今後、日本の援助効果が高まるかもしれない。しかし国際協力銀行のガイドラインは、非自発的住民移転及び生産手段の喪失はあらゆる方法を検討して回避しなければならぬと

しながらも、そのような事態が発生した場合のプロジェクトの中止や支援の見直しについては規定していない。また、従来の日本の援助によって、犠牲となった国民の補償については何も書かれていない。複雑な問題が絡む移転問題に対し、今後これらガイドラインの理念が、実際にどのように生かされるかが真の課題となるであろう。

## 結 論

本稿の目的は、(一) マルコスの援助資金横領の事実が明るみになった後の一九九〇年代の日本及び一九八〇年代後半のフィリピンの改革を分析すること、(二) 一九九〇年代の日本の対フィリピンODAの問題点を考察することであった。

まず、日本とフィリピンのODA改革についてである。日本は一九九二年にODA大綱を発表し、日本の援助原則を明確にした。ODA大綱では、環境と開発の配慮、軍事的使用の回避、発展途上国の軍事支出の注視、民主化などの四つの原則が定められ、また援助の効果と透明性を高めるために事前・事後調査、情報の公開を促進することなどが定められた。

一方フィリピン政府は、マルコス時代の円借款事業執行官制度を廃止し、日本の援助も他の先進国からの援助と同様に扱うこととした。また、フィリピン政府側も効率的な援助プ

ログラムを実施するために、事前調査など援助プロセスを明確にするとともに、マスコミ報道の自由を認め、援助プログラムの透明化を高めた。これら両国の改革は一定の成果を収めているように思われる。

次に日本の対フィリピン援助政策の問題点についてである。先進国が発展途上国に援助を開始してから一九七〇年代まで、援助は主にインフラ整備にあてられていた。援助がインフラ整備にあてられていたのは、独立したばかりの発展途上国の経済的な基盤が脆弱であったからである。インフラ整備がある程度進んだ段階で問題とされたのは、発展途上国の貧困問題であった。つまり、発展途上国のマクロ経済の成長のために整えられた経済基盤は、発展途上国の貧困層を豊かにするどころか、逆に生活環境を悪化させてしまったのである。このような現実に直面した先進国は、インフラ整備などのハードの分野への援助から人間中心のソフトな分野への援助へ切り替えた。つまり、BHNへの援助は、援助の恩恵を一部の階層に限られたものとするのではなく、より広範な人々へ享受させるためのものであった。

各国がBHNへの援助を増加させる中、日本も援助の原則としてそれを重視する立場をとった。しかし実際、一九九〇年代の日本の対フィリピン援助をみても、やはりBHNよりもインフラ整備の方が高い比率であった。<sup>(45)</sup>日本の援助の効果

が限定的であるのは、BHNへの援助が乏しいためであるといえる。日本の援助の恩恵をより広範な層へ広げ、援助の効率を高めるためには、従来のアンバランスな援助比率を改めることが必要である。

第二の問題は、大型インフラ事業にともなう住民補償の問題である。住民の移住が、住民が納得した上で行われるのなら問題はない。しかし、多くの発展途上国では十分な調査が行われないまま、そして十分な補償が与えられないまま実行されてきた。フィリピンではサンロケダムとアグノ川の灌漑事業、マニラ首都圏の近隣に位置するバタンガス港の拡張工事の事例がある。十分な事前調査が行われなかったために、両事例において、移転住民の数に誤差が生じた。また、移転にともなう補償が十分でなかったために、多くの住民は生活基盤を失ってしまった。どちらの事例においても、これらのプロジェクトは単なるインフラ整備ではない。アグノ川の場合は電力整備を行って、外国の企業をフィリピンに招致することが目的であった。また、バタンガスの場合も国際船がフィリピンに停留するための工事であった。いずれの事例においてもこのインフラ工事は現地住民のためのものではなく、フィリピン国家のみならず援助国のためのプロジェクトであった。このようなプロジェクトの事例をみると、やはり日本の援助は、国民のための援助というよりも、国家のための援

助であったといえる。このような国家主体の援助は、フィリピンの真の発展に効果的に作用しないであろう。

日本政府は、二〇〇二年から二〇〇三年にかけて援助方針の見直し作業を行っている。二〇〇三年にはODA大綱が一〇年ぶりに改定された。この改定の中で、日本政府は人間中心の援助の方針をさらに強調し、また援助政策決定過程における現地関係者の参加を認めた。また二〇〇二年に国際協力銀行がまとめたガイドラインには、移転にともなう補償が約束された。どれも最近発表されたものであり、今後これらの方針やガイドラインが日本の援助の効率性をあげるためにどの程度実践されるかは未知数である。日本政府の方針が明確に規定されたことによって、その理念が生かされ、日本の援助が今後、発展途上国の国民のための援助として効果を発揮することを期待したい。

(1) Center for Global Development & Foreign Policy, "Ranking the Rich,"

*Foreign Policy*, May/June 2003, pp. 56-66.

(2) 援助分野における順位は以下の通りである。括弧内の数字は、世界開発センターの分析手法により、各国が獲得した点数である。デンマーク(九・〇)、スウェーデン(七・〇)、オランダ(六・九)、ノルウェー(六・六)、ベルギー(三・五)、スイス(三・三)、フ

- ランス(三・一)、イギリス(三・〇)、フィンランド(三・〇)、オーストリア(二・八)、アイルランド(二・六)、スペイン(二・四)、ドイツ(二・二)、ポルトガル(二・二)、ニュージーランド(二・七)、カナダ(二・七)、オーストラリア(二・七)、ギリシヤ(二・五)、イタリア(二・四)、日本(二・二)、米国(〇・八)。総合順位と援助分野以外の順位については、*Ibid.* pp. 62-62.
- (3) *Ibid.* p. 58.
- (4) 下村泰民・中川淳司・齋藤淳『ODA大綱の政治経済学——運用と援助理念』有斐閣、一九九九年、六一頁。
- (5) 日本のODAに疑問を呈する研究としては、津田守・横山正樹編『発援助の実像——フィリピンから見た賠償とODA』亜紀書房、一九九九年や横山正樹『フィリピン援助と自力更正論——構造的暴力の克服』明石書店、一九九四年などがある。
- (6) 津田・横山、前掲書、五頁。
- (7) NEDAは、経済開発や諸外国政府からの援助受け入れ実施を担当する行政機関として、一九七二年の戒厳令直後に設置された。同書、二〇三頁。
- (8) 投資調整委員会は、NEDA、財務省、予算・行政管理省、貿易・産業省、農業省および大統領府で構成されている。同書、二〇六頁。
- (9) OECFは、一九六一年に建設された政府全額出資の特殊法人である。財政投融資で、途上国に対する円借款事業を担当している。OECFは日本輸出入銀行とともに、特殊法人改革の一環として、一九九九年に国際協力銀行に統合された。小島延夫・諏訪勝、『これだけのか、ODA!』INGOがみたフィリピン援助』三書房、一九九六年、二七―二八頁。下村・中川・齋藤、前掲書、二七―二八頁。
- (10) 横山、前掲書、一〇〇―一〇二頁。
- (11) 津田・横山、前掲書、一三九頁。
- (12) 同書、一三三頁。
- (13) 世界銀行『東アジアの奇跡——経済成長と政府の役割』東洋経済新報社、一九九四年、一五六―一七〇頁。
- (14) 川中豪『フィリピンの官僚制』岩崎育夫・萩原宜之編『ASEAN諸国の官僚制』アジア経済研究所、一九九六年、一〇七頁。
- (15) 下村・中川・齋藤、前掲書、六〇頁。
- (16) 外務省経済協力局編『我が国の政府開発援助 上巻一九九九年』国際協力推進協会、一九九九年、二九六頁。
- (17) 外務省経済協力局編『我が国の政府開発援助 上巻一九九二年』国際協力推進協会、一九九二年、五七頁。
- (18) 外務省経済協力局編、前掲書、二九七―二九八頁。
- (19) 一九三五年憲法は、米植民地支配下のコモンウェルス期に成立した憲法である。コモンウェルス期は、一〇年後のフィリピンの独立を前提として成立した。一九三五年憲法は、大統領制、二院制、基本的人権などを規定した。議会は、上院二四名、下院二二〇名の議員により構成されることとなった。選挙権は、読み書き能力を備えた二一歳以上のすべての男性に与えられた。さらに、二年後の一九三七年には、女性にも参政権が与えられることとなった。神尾真知子『フィリピンの憲法制度』作本直行編『アジア諸国の憲法制度』アジア経済研究所、二〇〇〇年、二〇頁、二四頁。
- (20) NEDA, *The Constitution of the Republic of the Philippines*, National Economic and Development Authority, 1975, p. 24.

- (21) Jorge L. Cahillo, 1976 Amendments and the New Constitution, *Quezon: UP Law Center*, 1978, pp. 60-61.
- (22) 大統領の任期、選出方法などは、一九八七年憲法第四条に記されている。Jose N. Nolleto, *The New Constitution of the Philippines Annotated*, Manila: National bookstore, 1990, pp. 639-641.
- (23) PCGGには、マルコス一族などにより不正に蓄積されたと思われる資産を差し押さえる権限が付与された。PCGGにより差し押さえられた資産は、司法の手に委ねられ、そこで違法と判断された資産のみが民営化の対象とされた。森澤恵子『現代フィリピン経済の構図』勁草書房、一九九三年、二四七―二四八頁。
- (24) 津田・横山、前掲書、一九九九年、二〇六頁―二〇七頁。
- (25) 西川潤編『社会開発——経済成長から人間中心型発展へ』有斐閣選書、一九九七年、三一〇頁。
- (26) 外務省経済協力局編『我が国の政府開発援助 下巻二〇〇〇』国際協力推進協会、二〇〇一年、一〇〇頁。
- (27) 援助総額に占めるBHNの比率は、一九七八年の二六・九%から一九八〇年には三八・七%に増加した。しかし、一九八五年にその比率は、二九・八%に低下した。外務省経済協力局編『我が国の政府開発援助 上巻一九八八』国際協力推進協会、一九八八年、六八頁。
- (28) 東西ドイツの統合まで統計の数値は西ドイツのものである。同書、七五頁。
- (29) 同書、七三頁。
- (30) 英国とカナダのBHNの比率は、外務省経済協力局編『我が国の政府開発援助 上巻一九八八』国際協力推進協会、一九八九年、八
- 一頁、八六頁。一九九八年の両国の比率は、外務省経済協力局編『我が国の政府開発援助 上巻二〇〇〇』国際協力推進協会、二〇〇一年、二四六頁、二五九頁。
- (31) 外務省経済協力局編『我が国の政府開発援助 上巻一九八九』国際協力推進協会、一九八九年、一六七頁。外務省経済協力局編『我が国の政府開発援助 上巻二〇〇〇』国際協力推進協会、二〇〇一年、一六五頁。
- (32) 各国の援助総額は、外務省経済協力局編『我が国の政府開発援助 上巻一九九八』国際協力推進協会、一九九九年、一八六頁。
- (33) 日本政府のこのような考えについては、一九九二年のODA大綱の各二条に表れている。つまり、「三・重要事項」では、日本のODAがインフラ整備を重視することを規定している。また「四・政府開発援助の効果的実施のための方策」では、日本の経験を応用することがうかがえる。外務省経済協力局編、前掲書、二九六―二九八頁。
- (34) 外務省経済協力局編、前掲書、二九七頁。
- (35) [http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/seisaku/seisaku\\_14\\_mimoshi/taiko.html](http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/seisaku/seisaku_14_mimoshi/taiko.html)
- (36) サンロケダムの建設の反対運動については、  
<http://homepage2.nifty.com/rei-ngo-report/sanroque.htm>;  
<http://www.foejapan.org/old/aid/jbic02/sanroquebackground.html>;  
<http://www.janjan.jp/special/0309/030904c2661.php> を参照。
- (37) 小島・諏訪、前掲書、一四―一九頁。インドネシアのコトバンジヤン・ダムの建設に関しては、住民に対して強制立ち退きが行われ

た。二〇〇三年九月に住民らは、日本の政府開発援助によるダム建設で生活の基盤を失ったなどとして、ダム撤去・原状回復・損害賠償を求め、日本政府、国際協力銀行 (Japan Bank for International Cooperation, JBIC)、国際協力機構 (Japan International Cooperation Agency, JICA) などと相手ごとく東京地裁に提訴した。『朝日新聞』二〇〇三年九月五日。

- (38) 外務省経済協力局編、前掲書、二九七頁。
- (39) 小島・諏訪、前掲書、三〇頁。
- (40) [http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/seisaku/seisaku\\_1/1\\_minoshit/030314.html](http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/seisaku/seisaku_1/1_minoshit/030314.html)
- (41) 小島・諏訪、前掲書、六三頁
- (42) OECDは、経済成長の維持、途上国の支援、貿易拡大を目的として、先進国の政府間機関として一九六一年に発足した。同書、七〇頁。
- (43) 同書、六四頁。
- (44) <http://www.jbic.go.jp/japanese/environ/guide/kankyokankyou/GI.pdf>
- (45) 外務省経済協力局編『我が国の政府開発援助 国別実績一九九六』国際協力推進協会、一九九七年、一二六頁。

(筑波大学社会科学研究所博士特別研究員)