

財務省-NGO 定期協議 特別セッション 議事録

議題：「ラオス・ナムトゥン 2 ダムへの世界銀行及びアジア開発銀行の支援決定について」

日時：2005 年 4 月 12 日 17 時～19 時

場所：財務省会議室 422 号室

出席者（敬称略、順不同）：

【財務省国際局】

参事官室：石井参事官、宮崎補佐

開発機関課：木原（隆）課長・木原（大）補佐

【NGO】

松本・鬼塚・東・後藤・大澤（以上メコン・ウォッチ）、田辺・藤沼（以上 JACSES）、村上・丹羽（以上 FoE Japan）、黒坂（持続可能な開発日本評議会）、川合（日本国際ボランティアセンター）

田辺：今回は年 4 回の定期協議とは別の特別セッションという形で開催する。テーマはラオスのナムトゥン 2 ダムへの WB と ADB の融資決定について。発題者の松本悟さんから議題の説明をして欲しい。

松本：3 月 31 日にナムトゥン 2 への支援が決定したことを受けて、日本政府にステートメントを出してくれないかと財務省へ問い合わせをしたところ、石井参事官から関心のある NGO の皆さんへ説明する場を設定したらどうかという申し出があった。せっかく培ってきた定期協議の場があるので開催することになった。そういう背景がある。

議題として初めてナムトゥン 2 を定期協議会で取り上げたのは、第 2 回の 1997 年だった。以来、何度もこのテーマを取り上げてきて、情報提供、議論を行ってきた。それをずっと提起してきた者としては、これまで提起されてきた懸念が払拭されていない中で支援が決定されたのは拙速だという認識をもっている。とは言え、世銀と ADB が決定を行っているので、NGO 側から出した懸念がどういう形で反映されたのか、あるいは日本政府の意思決定にどのような形で表れたのかを私達も理解しておきたい。今回、日本政府が理事会で具体的な提案をされたのならその内容などについて具体的にお話しを伺って議論させていただきたいというのが今回の趣旨だ。

MOF 石井：このイニシアティブには非常に感謝をしている。我々も初回がいつだったか調

べたが、97年から9回など相当多くの会議で議題に上がっている。お互いが理解を深めつつ関わってきた問題であり、今後、より重要になっていくと認識している。松本さんの提案を契機として、こういう形で臨時協議会を開かせて頂くに足る重大な出来事だと考え、特別セッションを開かせて頂いた。

理事会審議で日本がどういうことを主張したか、世銀にそれがどう受け止められたか、そして今後のことを話す。まず、日本理事の大久保がステイトメントで述べたことは以下の通り。

ナムトゥン 2 は環境社会面において幅広い影響が予想される。これらが適切に対処されることの重要性は言うまでもない。他方でナムトゥン 2 によってもたらされる収入が、貧困国ラオスにおける貧困削減、経済成長、一層の地域協力へ向けて大きな機会を与え得る可能性も重視されるべきである。Decision Framework の 3 本柱、一本一本について詳細にコメントしたが、細かいことは後で述べるとして、我国としては、公的支出管理や環境社会配慮についての適切な実施と現地住民との有意義な対話の継続が必要と考えている。こうした点が確保されることについて事務局は確約ができるのか、ということの問題提起した。

次に 3 本のそれぞれについて問題提起した。まず、最初の柱、歳入管理について、ダム収入がきちんと貧困削減に繋がっていくのか、ということについて日本政府が言ったことは、このプロジェクトの下では歳入は NGPES (ラオスの貧困削減計画) において定められた優先事項を踏まえつつ、歳入使途として初等教育、基礎医療、地方道路などプログラムに向けられる。このことは良いと思う。しかし、ラオス政府において重点分野が変化してゆくこともあり得る。その場合、重点分野の変化に対して選定されるプログラムが柔軟性を持って修正されることが重要だと思っている。また、財務報告体制の整備が重要。プログラムの選定の基準にしたがって、ラオスの貧困削減に真に役立つ分野に対してダム収入が投入され、効率的に使用されることを求めている、と言っている。この後、2 点言及した。まずナムトゥン 2 の歳入を別途管理する口座の開設、資金の流れの管理が重要であることは言うまでも無く、それに加えて、ラオス政府の公共財政管理の一般的な体制そのものの強化もさらに大事。その中のコンポーネントとして、財政当局や監査当局の能力構築も必要不可欠、と言っている。この点については世銀、ADB が支援をして作り、ラオス財務省が承認している彼らのプログラムであるところの公共支出管理強化プログラムがあるが、その中で、2009 年までの 5 年間で公共支出管理全般の強化を集中的に行っていくことになっている。これを世銀、ADB は一生懸命支援していく必要があるだろう。これらを通じた、公共支出管理全般の分野での改革の進展を強く求めたい、ということ述べている。

Decision Framework の 2 番目の柱、環境社会面での配慮について。これについては、調査結果をふまえた各種の計画が適切に実行されるか、また実行の過程で住民とのコンサルテーションが有意に実施されることが重要、と言っている。特記したことは、移転した住民の生計手段の構築やアジア象などの保護対策等について。これは理事会審議の後にも更に色々な調査を行い、コンサルテーションを通じてプランそのものが検討され、実施されるべき。こうした点については理事会の審議の後にも継続的に取り組んで欲しいし、また当然のことながらセーフガード政策にのっとった対応をすることが重要。また地域住民をはじめとする国内の関係者、援助機関、市民社会の十分な理解が得られるべきことが重要。特に住民移転については、これを担当するのが地方政府だということもあり、地方政府の能力強化の重要性を指摘し、世銀、ADB にこの点についても配慮した上で実施してほしい、ということを行っている。

最後に、こういうプロジェクトは特に環境社会面について、プロジェクト開始前の想定を超える事態が生じることがあるが、こうした予期されなかった事態の発生に対してもこのプロジェクトでは Adaptive に管理していく、ということを行っているがそれが非常に重要である。実施の管理、情報公開を含めて、そういうことを良く見たうえで、予期せぬ変化が生じてもそれに適切に対応することが必要。このプロジェクトは日本の市民社会からも懸念が表明されているということを経験した上で、今申し上げたような歳入の貧困削減目的への適切な利用、公共財政管理の透明性の確保や管理能力の構築、ラオス政府の長期的なキャパシティ・ビルディングの必要性、希少動物等々保護等を含むところの環境社会配慮の実施、被影響住民との有意義な対話、といった要素が本プロジェクト成功のためにぜひ必要であり、こうした点を確保することについて確認できるのか、と確認したところ、それに対して事務局として確認するという返事があった。日本のほうからはさらに、プランがきちんと実行されるか、その過程で対話が有意義に行われるか、ということは重要なので、承認後も理事会に対して進捗の報告がきちんとなされるべきではないか、ということを行い、事務局のほうからは半年に一度理事会へ報告するという答えを得ている。そうしたことから最後に日本の理事は賛成した、ということ。

事務局からいくつか説明があり、当然のことながらセーフガード政策にのっとって行う、また計画をきちんと実行することが一つの大きなチャレンジなので半年に一度理事会に報告すること、能力の低い国に対してもキャパシティ・ビルディングをしながら支援をしていくことが重要だ、という説明があった。日本が挙げたいくつかの点は、大体他の主要国からも指摘されていた。以上、理事会審議における日本のポジションと、とそれに対する事務局からの応答をお伝えした。

松本：まず理事会でのことについて、実務的な確認をしたい。世銀の理事会は基本的には

これまでコンセンサスで行われてきたのだと思うが、今回は投票行動のようなかたちで日本は賛成をしたのか。

MOF 石井：担当が席を外しているのでよく分からない。普通はよほどのことがない限り手を挙げてとか、ボタンを押して Voting、投票ということはないが、後ほど。

松本：ADB も 4 月 4 日にあったが、ほとんど同じだと理解してよいか。

MOF 石井：そうだ。

鬼塚：Decision Framework の 3 つ目の柱について、日本理事は日本の市民社会から当プロジェクトに対する懸念が挙がっているということを伝えたとのことだが、この 3 つ目の柱が満たされていたという考えだったか。

MOF 石井：我々は 1、2 番目の柱がどれくらい積み上げられたかということが 3 番目の柱を判断する材料になると考えている。そういう意味では 1、2 番目共にきちんとした準備のもとに対応が進められ、できあがった計画は我々として評価しており、問題はそれがきちんと実行できるかどうかだと思っている。それについては我々も見なければならぬし支援していかななくてはならないと思っている。よって 1 番目と 2 番目が満たされているということをもって、3 番目についても進展があったと考えている。もう少し深く言えば、例えばコンサルテーションの回数や質など色々あるわけで、それもやはり何百回も行われているとか、最初のうちは下流域ではなかなかできなかったけれども下流域についても始まったとか、議論も自由に出来る状況ではないという最初の頃から徐々に第三者を入れて対話の質を上げて言ったとか、そうことを総合判断した上で、満足のいくものになったと判断している。勿論ラオスのような国で本当に完璧に出来るかどうかについては皆さんに大きな懸念があると思うし、我々もそれは共有している。スタート時点からの総合判断だったと思っている。すべての市民社会がこの問題に賛成してくれるということはなかなか難しいと思っているし、我々としては反対する人がいることをもって第三の柱が満たされていないとは思っていない。

東：3 つの柱の位置付けについて。そもそもこの 3 つの柱というのは、これだけリスクの大きなプロジェクトであるから、これが満たされて初めて理事会に提案されるというものとして出されたと認識している。今の日本理事のステイトメントに関する話では、日本政府としては、1 つ目の柱については公共財政管理の能力向上が必要であり、2 つ目の環境社会面も考慮しなければならないとの認識で、それについて世界銀行の事務局が確約したから賛成したという話だったが、そもそもこれらが満たされて初めてプロジェクトが理事会

へ提案されるはずだったのではないか。あくまで事務局が約束したことをもって 3 つの柱が満たされたとしているところに疑問を持つのだが。この 3 つの柱が満たされて初めて理事会に上がるというプロセスについて財務省としてどう考えているか伺いたい。

MOF 石井：非常に重要な質問。今現在、ラオス政府のキャパシティが必ずしも満足、安心できるものでないというのは皆が認めているところだ。それに対して全部整ってからプロジェクトをやれということなのか、それともそちらも準備しつつプロジェクトもやれということなのか。世銀、ADB、なによりラオス政府は後者を選択して、われわれはそれをサポートした。キャパビルとプロジェクトをともに進めていくというのは有効なアプローチと思っている。ひとつの非常に大きなきっかけ、チャンスとなるとラオス政府や世銀、ADB が考え、日本政府もそれを支持した。ただラオス政府の課題は多く残っているので、今後とも日本を含めて国際社会が支援をしていくことの重要性は否定しない。これから終わりというよりむしろ始まりで、これからが大変な 5 年間になっていくと思っている。

松本：その違いはどこで生まれるのか。つまりこの国はキャパシティが足りない、プロジェクトも色々リスクを抱えている。「だからちょっと止めよう」というのと「だけどやろう」というのと、前提が同じなのにあるプロジェクトはやめる方向に向かい、あるプロジェクトはやる方向に世銀が旗を振ると。どこが違うのか？

MOF 石井：それはラオスの国の将来にける期待と、どれだけパッションとプロフェッショナルリズムをもってことに臨めるかということ。世銀の総裁も言っていたが、能力の高い国だけを支援するのであれば世銀の仕事は楽であるが、能力の低い国へチャンスを活かしつつキャパビルの汗を書き、支援を行うのがチャレンジであり、世銀の存在意義だろう。私はそれを評価するし、そうでなければ MDB は要らないということになると思う。能力の高いところのプロジェクトは誰がやっても良いわけで。リスクは高いがリウォードも高いというものをやるのが国際融資機関の役割である。ただ、そこは何でもやれば良いということではなく、過去 7、8 年間の準備時間があってプランを描いてみて、これに従っていけばできると思うので、やるということになった。7 年間の準備期間があつてはじめて世銀がやる価値がある、実行できるという判断に至ったので、やるということになった。そこはプロとしての判断。実際、最初に始めた頃は、コンサルテーションの質もとても低かった。自由にものが言えない、出てくる人が限られている、常に見張られているなどの現状があった。その後、どう真の対話にするのか、あいだに中立的な仲介者を入れたりなどという努力を、完璧かどうか議論は分かれるが、何年か続けて、世銀自身が身をもって変化を感じたということも大きい。最初の頃の状況だったらやるという判断にはなっていないだろう。7 年くらいの準備期間特にここ 3 年くらいの進展があつて初めてできるという判断になったのだろう。

ここからは個人的な話だが、97年に世銀にいたが、あの段階ではできる状態ではなかった。世銀自身もそういう判断をしていなかった。その後の準備の進展度と、ナムトゥン 2 をやることでどのくらいラオスの政府と社会が変わったかということの実感が、彼らを踏み切らせた最大の力だったのではないかと思っている。

松本：理事会での話から先に進めたい。色々な不確かな点が残ったままスタートする。建設は EDF によれば 6 月頃から始まるというプレスリリースが出ているが、そういう中で、どうやって世銀、ADB が関わる際はいつもある意味でレバレッジ、つまり干渉し、励まし、時には厳しいことも言うレバレッジをどう確保していき、ある到達点を目指すのかはいつも議論になる。例えば、キャパシティ・ビルディングや環境社会面の緩和策が予定通りに行かない場合、でも工事はどんどん進むが、そういう場合、どうやって Fail Safe なり、どうやってリスクをヘッジするのか、ということに関する議論は始まっているのか。

MOF 石井：世銀、ADB のプロジェクトの理事会ペーパーに、ディスバースの条件として、私が今申し上げたような、また議論にあったようなことは、相当こと細かく書かれている。世銀、ADB の融資についてあるいは補償リスクについては、色々な計画のきちんとした策定と実行の確認が世銀、ADB のローンやグラントの出る条件になるということが一つある。もう一つはそれだけで十分でない、ということになったとき、今後の世銀、ADB のラオスに対するエンゲージメントが最後のラストリゾートになる。今回理事会で PRSC (貧困削減支援クレジット融資) と CAS (支援戦略) が同時に承認されている。壮大なるキャパシティ・ビルディングの計画を本当に支えていくものは PRSC のほうだと思っている。PRSC のコンポーネントはいくつかあるが最大の眼目は公共財政管理。これは一年で終わるものではなく、毎年進展を見ながら発展的にリバイズされ続けていくもので、当面続く。今 3 年くらいの計画でやるのは見えているのだが、その中には当然公共財政管理もあれば、国有企業改革、金融セクター改革、もう少し特定の保健、教育のプログラムなども入っていき、進展を見て次の年のものを決めていく。

PRSC は、具体的に不足していると思うところに資金を持って対処する意味でも、逆に止める場合も有効なツールかと思う。PRSC は世銀のローンの一部なので、当然、それで本当にどうにも立ち行かない状態になれば、全てのプロジェクトが止まるか、縁を切るなど、そういうことになる。そういうことはあまり想定したくないが。そういう意味で最後は世銀のラオスに対する有償、無償すべてを含めたエンゲージメントそのものがレバレッジである。

松本：つまり今回、世銀の場合 2000 万ドルがグラントで残りが保証。よく分からなかった

のだが、保証業務そのものは Disburse していくわけではないので、レバレッジを利かせるにも事業そのものではレバレッジが利かないと思っていたので、ある意味ではナムトゥン 2 がらみで支援しているお金は今までの意味でのレバレッジにはならないということか。

MOF 石井：民間資金が安心して出られるかどうか、ということなので、金額が小さくても保証がきちんとオンになるのか、というのは民間からみればナムトゥン 2 自体も重要なレバレッジだ。保証というのはそういう役割を果たすものだと思うので、逆に額は小さくてもそれによりかかっているものは非常に大きい。

松本：逆に言うと保証の場合、融資の場合はよく支払い期間は必ずしもプロジェクトのライフサイクルより短い、その支払い期間が終わると、通常よく世銀はレバレッジがないから、という話をしだすのだが、保証の場合、世銀は 25 年間ある意味ではレバレッジをもってちゃんと見ていく、ということか。

MOF 石井：私はそう理解している。

黒坂：もしナムトゥン 2 がサンロケ・ダムのような問題を起こすようになった場合、日本の政府では、どこの誰がどのようなかたちで責任をとるのか。これには日本の税金が流れているが。特に長期の場合には、どのように責任を取るのか。NGO によるモニタリングなどで対応することに期待するのか。

MOF 石井：プロジェクトを行って良かった面と悪かった面の評価が必要。どう見ても失敗に終わった場合にどうするのか、ということをおっしゃっているのだろう。そういうことがないように我々も責任を負うし、今後見ていかなければならないと認識している。半年に一度のモニタリングもそうだし、日本政府として今どういう状況になっているかみていく必要がある。外務省も大使館を通じてみていく、ということを行っている。こういう機会を通じてもそうだ。そういうことにならないように、きちんと状況も把握するし、状況が進まないと分かった時にどういう手段をとるべきかということはその場にいる人間がその時々で見ていく必要がある。

黒坂：今まで皆さんそういうふうにして色々問題が起こってきた。

松本：黒坂さんの質問を私なりに捉えなおすと、正直言って、ラオスのガバナンスのせいには出来ない、と思っている。これだけ私もラオスに滞在してラオス政府のものの動き方を分かっているつもりだし、おそらく世銀、財務省も ASEAN+ 3 などラオス政府と一緒に色々やっている中でラオス政府のことを分かっているだろうと思う。これだけ巨大なプ

プロジェクトをラオスが責任もってやることはどだい無理だと思っている。その中であえてやる、ということはラオス政府の責任にはしないで欲しいと思っている。よく援助の中であるのは、このプロジェクトは当然オーナーシップがあるから、相手国政府のプロジェクトだから、例えば補償の問題がおきたらラオス政府がまずやらなければならないことです、という返事が来るが、それはラオスのレコードを見ればきちんと対応出来ていないということが分かっているのだから、それをあえて分かっている第3者から指摘をされながらもやるということは、世銀も出資国も責任をもって、ここでいう責任は極めて理念的な意味だが、責任感を持って対応するということが今まで以上に望まれると思っている。

MOF 石井：そのとおりだ。我々も大きな責任を負っている。悩ましいのはラオス政府はやりたいと言っている。それを逆に、あなたには出来ないから止めなさい、ということもこれはこれで非常に勇気のいること。その時どうするのが問われていると思うが、我々としては、これはオーナーシップだからラオスの問題だという気は毛頭ない。それは内側、世銀が関与していて、我々が投資しているのだから日本に大きな責任はある。難しいこともあるが大きなチャンスもある。ラオスも世銀にぜひやって欲しいと言っている時に、それを駄目だということも難しい判断だ。彼らがこれを使って豊かになりたい、過去7、8年あれだけ準備してきたのに、それを私たちあなたには無理だから止めなさいとは言えない。それでは国際開発金融機関は何のためにあるのかということになる。そういう意味で我々が行った決断というのは、ラオス500万の人々の将来に賭けたい、というかやりたいとラオス政府が言っている、松本さんは失敗すると言ったが、絶対に失敗すると分かっているのならやっちはいけないと思うが、これだけ準備して頑張ってきて、これはやはりラオスの成長に役立つのではないかと思うからやっている。そこは賛成するにしても辛い判断だが、我々の使命だと思っている。国際融資機関の使命だし、日本政府の使命だ。その共同責任を負っている、というのが日本政府の責任なのだと思っている。うまくいかないときの矯正アクションを含めて大きな責任を負ったと思っている。そういう意味では、今後の世銀を通じた報告も見ると、うまくいかないときどう見ていくかという責任は負うべきものだと思っている。

鬼塚：ラオス政府は自分で出来ない分かっているから世銀に支援をお願いしているのではないか。ラオス政府に対して「あなた達が出来ないから支援できない」と言うことは本当に問題なのか。支援するということが決まって、財政管理が少しは良くなるなど、もしかしてうまくいく部分はあるかもしれないが、非常に大きな懸念は残る。例えばセバンフアイ川や移転住民の生活レベルがどうなるかということだ。たとえ財政管理が少し向上し、ある程度貧困削減に充てられても、移転させられた住民の生活水準が落ちたり、今までの生活と違う形で生活を作り直さなければならないことになったり、今までの自給自足的な生活から換金作物を作る生活への転換に失敗したりすることが考えられる。Mitigation が

うまくいかない場合、具体的にどういう補償をするのか。2009年までに財政管理の整備が出来ていなかったらどうするのか。

MOF 石井：生計手段の話についてプログラムはよく出来ていると思っている。コンセッション・プログラムの中で高い水準で所得補償がされている。国際的な枠組の中で補償が行われる。それが本当にきちんと実行されるかどうかを見ていく。では自給自足の生活からどうしても変わりたくないという人が一人でもいればプロジェクトは動かないのか、たとえば非常に難しい問題になるが、500万の人口と一部の人の気持ちをどう考慮するかの方策判断になる。他のプロジェクトに比べてこれはきめ細かいオプション、毎年のレビューやプランを Revise していく仕組みになっている。形の上ではそれに対応されるものになっている。それがきちんと実行され、住民が納得というか満足しているかを見ていく。今それをここで出来るか出来ないかを言うのはやや詮無い。

黒坂：時間かけて進展したという表現であるが、今まで開発の問題現場を見てきたデータからいえば、それは、その地域において賛成派と反対派を分けていったというかたちの別に表現の仕方になる。最終的に賛成する人はお金をもらい、フィリピンの場合などは反対する人は時に殺されたりしていく。ラオス 500万人を救うためには1人や2人の犠牲は致し方ないということ意味を十分考慮に入れて責任を持ってやっている、ということだと理解して聞いていた。しかし、納税者の私達としては日本人が後にそれで恨まれるのは辛いことだ。そうしたことを十分分かった上で開発問題に関わってきた人たちは判断していると理解してきていた。先ほどパッションとミッションとおっしゃったが、これまでの世銀担当者の説明においてそれらを感じることはとてもできなかった。ラオスではないが、世銀のプロジェクト開発で起こるいくつかの現場を見てきた者としては、地域でつましく生活していた人たちが否応もなく突然に色々な痛い目や辛い立場に立たされた人達の話の聞き見てきたものとしては、このプロジェクトが本当にラオスのその地域に住む人たちのためになるとは思えない。ラオスのその地域の人たちの心が壊れていくのに我々のお金が使われていくのは心が痛い。

MOF 石井：痛みは分かるし、そういうことがどうやったらなるべく起こらないようにするかが大事だと思う。我々はラオス 500万人の人々の貧困削減も大事だと思っている。その目的と 6200人の方々と両立させることが国際開発機関の知恵、ミッションだと思っている。それを監視するのがドナーであるそれぞれの政府にとって大事だと思う。我々にとって普段公式なところだけでは聞けない見方を吸収できる場がこのような場。だからこそ NGO 協議会を財務省としても大事にしてきた。

黒坂：500万といったが、そのうちの一部が恩恵を得て、それ以外の人はますます貧困化す

るというのがこれまでの開発で起きてきたものだった。財務省さんの立場ではそう言わざるをえないと思う。これまでの開発のあり方に対する反省から、持続可能な開発という概念が出ているが、ここではそれ（持続可能な開発）が出来ないということがはっきり出ていると思う。ラオスのその地域にすむ 6500 人のうち何人の若い人がフィリピンのサンロケダム建設をめぐるおきたように命を落としていくのか、と思うと心が痛い。

MOF 石井：これが本当にラオスの貧困削減につながるかということもそれ自体が大きなチャンレンジ。日本として賛成したが、その理由のひとつはこれまでのラオスの成長は必ずしも貧困削減につながらなかったことをどう考えるかということだ。ラオスの所得の 5 分位で見た場合、今までの成長の最下層の分位は全体ほどは成長していない。それはラオスのこれまでの成長がどのようなものからもたらされてきたのか、ということだが、我々が期待していることは、ナムトゥン 2 ダムの収入が政府の手に入ったら、それをどうやって最下層の人々への発展にまわせるかを考えることが可能となる。そういう再分配、優先プログラムにまわすということがダム収入などでは可能となる可能性を秘めている。世界の開発を広く見た時、必ずしも成功ばかりではないことから 90 年代に貧困削減ということが言われてきたのだし、だからダメだ、というのではなくてではどうしなければならないのか、ということが我々の仕事だと思っている。

黒坂：貧困削減については色々な形で協力したいと思っているが、それとこの巨大ダムの建設、特に大規模ダムは米国を含めて世界的にも見直されてきていて、日本でも緑のダムなど違う考えが出てきている中で、巨大ダムで貧困削減という解決策はどうかと思う。他のオプションはないのだろうか。世銀という大きな開発銀行の限界なのかと思うが。そこが大きな考え方の違いなのかと思う。これは貧困削減についての考え方の大きな違いなのか。

MOF 石井：今回私達が支援を決めたそのお金があるなら、そのお金をそのまま渡せばよいということか。

黒坂：直接ということではないが、他にいろいろあるのではないか。森林保全でも、農業の改善でも、地元の人たちの本当の願いを助けるあり方があるのではないか。大規模ダム建設で電気を供給というプロジェクトは発達した工業化社会における開発のあり方。ある特定の人びとにとっては美味しいプロジェクトであるだろう。

80 年代後半から、そのような開発のあり方に対する反省から、大きなプロジェクトでなくとも地域の自然環境の保全と貧困削減を組み合わせる効果的に地元の発展が可能となるような資金メカニズムのあり方として、Global Environmental Facility が出てきたのであって。

遅れた国に対しては世銀がこういうことをするのを、チャレンジとおっしゃるが、非常にリスクで怖い実験であるようだ。

MOF 石井：私はラオスの長期的な発展のためにはいつまでもドナーがお金を渡し続けるのはよくないと思っている。彼らが自分の資源として持っているものとしては水資源があるのだから、そうしたものを使ってそこから得た資金をラオスが使っていくという可能性を秘めているものとして重要だと思っている。彼らは自立的に発展するためには自分の持つ資産をどう自分で活用するかを身に付けることが重要。いつまでも国際機関が支援をし続けるということは良くないと思うし、こういうプロジェクトの中でラオス人が自分たちでマネージできるようになることが重要だと思う。

松本：日ごろの定期協議ではつつい具体的なことを言ってしまうが、今、黒坂さんの言うことは忘れてはいいことだし、実は今いったことは常々我々も思っていて、過去の開発を見てきて、パクムンとナムトゥン2は何が違うのか、とつい頭の中に出てきてしまう。過去のプロジェクトの中でなぜナムトゥン2だけ違うのかという疑問がある。勿論、過去の問題から学ぶ、今度はこうするから大丈夫だ、というけどやはり失敗してきている。こういう業界に10年も20年もいると、似たようなことは別のところでも聞いている。繰り返しをみているがために、ナムトゥン2はなぜうまくいくのかと思う。失敗の理由はたくさん浮かぶ。過去の教訓はたくさんある。今回は違う、うまくいくというのは世銀からもよく説明される。そういう意味で黒坂さんの発言にあったようなことは根底にあって、決定されたことに対しては極めて、適切な表現ではないかも知れないが、挫折感みたいなものはある。

具体的なこととして、公共支出管理の中で、ナムトゥン2からの収入だけではなくて、国全体にも目に向けようとしているが、もう少し社会環境面でも向けて欲しい。例えば、森林伐採の問題。国会での話をインターネットで拝見すると財務省、あるいは世銀の認識は違法伐採があって、世銀の介入によってそれは良くなったという認識だったが、NGOが指摘していたのはそこではなく、もともとあまり資金も無いうちにダム開発をすると決めて、そのために違法伐採を大量に行い、その後にEIAが行われている、ということを私達は指摘してきた。何を言いたいかというと今、ラオスの南部でもやはり同じように、ダムを作るだけの資金が無いけれどダム建設の計画があって、ここは将来ダムが出来るからという理由で貴重な森林が乱伐されている。貴重というのは2つの意味で、住民生活にとっても貴重で、ある種適切に管理をされれば適切な収入になりうるような木が、乱伐されている。乱伐の原因はダムではなく、ダム「計画」の存在そのもの。だから計画を立て、資金はないが伐採し、荒廃したからここでダムをつくってもEIAはパスできる、というような状態を作ってはいけない。ナムトゥン2はそれを作ってしまったと思っている。つまり違法伐

採の後に世銀が入ってきて伐採をとめた、ということではなく、論点としてはお金のないうちからダム計画によって伐採を行い、その後に EIA をして、ダムで沈めてもあまり環境上問題はありせんよ、と言う結論を出す、このパターンはまずい。それが今ラオスの南部でも進んでいる。この問題にも目を向けて欲しい。

2 つ目は、これまで特に ADB がナムルック、トゥンヒンブン、ナムソンダイバージョンなどダムをつくってきて、それに対して色々な問題が依然指摘されてきた。確かに現在 ADB は真剣にレビューをはじめていて、ナムルックに対してもかなり問題があるのか、ということは今、認識している。これは余談だが、ナムルックは JBIC との協調融資で、JBIC は既に「とても素晴らしかった」という評価レポートを出してしまっているからこれどうするのだろうと思うが、これを機会に過去のダムが起こした問題について適切に対応出来るキャパシティなりメカニズムをラオス国内に作ること、グリーバンスのメカニズムについても、補償の体制についてもそうだが、それがかなり具体的に考えて欲しい点だ。ナムトゥン 2 だけうまくいって、他のダムは駄目という状況は世銀は望んでいないと思うので、そこは少なくとも公共財政管理だけではなく、伐採の問題や過去のダム問題にも目を向けて、何らかの具体的な対応を取るということをして欲しい。

MOF 石井：非常によく分かるし、賛成だ。森林伐採については不幸に議論が歪曲化されたと思っている。今のような論点であれば、今後に向けて教訓となると思う。もともとの議論は、やや、矮小化されたというか伐採の話了我々は少し違うように聞いていた。世銀が違法伐採をしたのにけしからんとか、させて後から入ったからけしからんいうことのようにきいていた。だからやや矮小化した議論になっていた。しかし、ポイントはもともと森林計画は住民生活の点からも環境面からもなくてはならない、同じ過ちは繰り返してはならない、ということを政策としてラオスに徹底してもらおうような政策対応をしていかなければならないということだったのか。

松本：特に南部で伐採が進んでいる。具体的に。

MOF 石井：そのように個別に世銀と議論したことはなかったので、むしろそれは早速、南部で同じようなケースが起こっていることについて、彼らが話を把握しているか、そしてそれについてどのような話し合いをしているのか、確認することにする。

ナムルック・ダムなど他のダムの教訓だが、活かされているもあると思う。保護計画なども学んでいると思う。ただこういう点ももっとやるべきというのが具体的にあれば、それも伝えたい。苦情メカニズムのように具体的にあれとこれ、ということを分かりやすく言って下されば、我々としても伝えていきたいと思う。これはこれまで非常にコストをかけ

てきたプロジェクトなのでこれ一件ナムトゥン 2 だけで終わらされるのはもったいない。公共財政管理は制度全体の底上げを行わなければならないが、全く同じことが環境政策でも言えるのではないかという話と理解したが具体的な提案があるのであれば世銀とラオス政府と他のプロジェクトに活かすようにしていくべきだろう。

田辺：新しい質問の前に、理事会で投票したかどうかの件に戻りたい。

松本：具体的になぜこういう質問をしたのかというと、アメリカは棄権したといているが投票でもしなければ棄権はできない。退場でもしたのか。

MOF 石井：アメリカは色々なケースで棄権している。いちいち退場したということもないだろうし、ステイトメントの中で棄権した、ということだろう。何をもって Voting したということだが結果的には 1 カ国が棄権した、ということ。

東：理事会決定の前の日本政府の意思決定プロセスについて伺いたい。理事会では日本理事のステイトメントに対して世銀がこういう点を確約しますと言ったことで、日本政府は賛成したということだが、財務省とは色々な懸念をこれまで共有してきて、当然、理事会に至るまでには財務省の中でも議論があったと想像する。その中で、この点を世銀が確約すれば日本政府として賛成しようとか、世銀の確約があればそれを信頼して日本政府として賛成しようとかその判断はどの時点で、どういうプロセスで意思決定が行われたのか。

MOF 石井：繰り返しになるが、我々としてもこれは 7 年越しのプロジェクトで、皆さんからも国会議員の方達とも面談をし、何か一番大きな 이슈か、今後どういう体制がとられるのか、ということが重要だった。その過程で我々も徐々に判断材料を集めてきた。中で議論もしてきたし、世銀の人たちとの対話の機会もたくさんあった。直前まで、理事会ペーパーが出てからも、読んで気になる点を事務局に確認して、返答を得て、気になる点の確約を得て決定した。だからいつどこで、というわけではないが、徐々に立場を作ってきたということだ。

松本：ダムの収入を貧困削減に繋げるとあるが、世銀のホームページに非常に短い公共財務実際に関するものが載っていたのだが、それよりも詳細な実際には公表されていない世銀-ラオス政府間で合意をするプランがあると聞いているが、その方法自体はもう合意しているのか。

MOF 石井：メカニズムは合意している。時期が来れば、当然皆さまの目にも触れることになる。先ほど冒頭で申したように、優先プログラムをラオスの案にのっって特定する。

ひとつひとつについて管理していくことも重要になってくる。柔軟にかわっていく。またどのように使われるかだが、口座を別管理にすることから始まって、財務報告・監査・評価という普通のコンポーネントをきちんと積み上げていく。それが細かい部分というか、ダム収入に着目した流れ。ただ当初から言っていることは、ナムトゥン2だけが浮島のように美しくなることはあり得ない。日本が当初から主張してきたことは、全体のレベルアップを図らなければならないということ。プロジェクト全体でレベルアップすることがないと、500万の貧困削減にはならない。ダム歳入という目でみると、5%くらいの話。ダム歳入ではフローで5%、歳入、この5%だけが美しく管理されて満足されるようではいけない。先ほどから開発についての厳しい見方と開発が50年何をやってきたか、という話になっていると思っているのだが、そこから得た教訓というのは、要するにプロジェクトだけを管理しても本当の貧困削減には繋がらない。国全体の政策環境をどう整えてゆくのかが、ということがこれまでなかったので最初何十年間かの不満足な結果があった。それを生かそうと思うとダム収入の管理とそれを取りまく全体を管理していくことが大事。それが2 Track になっている。このプロジェクトについては2 Track にして全体の底上げをするということが過去の教訓を活かしていくことになる。

松本：しかし保証ということは、カウンター・ギャランティーを背負うというのであればラオス政府とカウンター・ギャランティーを結ぶ、ある意味、最後のリスクを追うのはラオスではないか。

MOF 石井：具体的に伺いたい。

松本：例えば、今回の非商業的リスクの中に含まれるもの、外貨送金とか、資産の凍結をしてはいけない、とかいくつか書いているのか。

MOF 石井：いや、かなり一般的な記述のみだ。

松本：アジア経済危機のような状況になり、外貨が底をついた時、一時的な外貨を持ち出さないようにとか。外貨の中にナムトゥン2からの収入が占めている割合が高い時が時期的にはあるのではないかと思う。企業から見て利益保護でも、カウンター・ギャランティーになっているのであれば、その部分のリスクは金銭的にはラオス政府が背負うことになってしまう。市場経済から言えば自己防衛リスク保証をとっていれば、その場合、最後のリスクは結局ラオスの人たちが背負う。経済危機のようになった際など。そのように考えると本当にこのスキームで大丈夫なのかなと思う。

MOF 石井：でもそうしないと民間資金が入ってこない。

松本：それを考えれば、ラオスの経済規模を考えると大きなお金を呼び込むことは出来る
とは思いますが、結局のところリスクはラオスの人たちが背負うのかと思うと、先ほどの黒坂
さんの話ではないが、これで一番いい思いをできるのは EDF で、本当はラオス政府は色々
なリスクを背負いながら冒険をしないとイケない。そうなると、今の経済レベルであり、
ガバナンスの状態であるラオスにとって、本当に適切なのか疑問に思う。

MOF 石井：もちろんそういう不安は我々も共有している。国際開発機関と一緒にやってい
くことにかけてということだ。その責任は我々にとっても重い、それが MDB の使命だと思
うし、監督する我々の責任はある。何と言ってもラオス政府は頑張ると言っているし、
明らかに失敗する、という信念のようなものがあるのなら別だが・・・。ラオス政府もドナ
ーである我々も大きな責任を負っている。だからこそ半年に一度の報告を求めるなど非常
に異例な対応を求めている。それをサポートしていこうとしている。

鬼塚：責任を背負うということの一部はモニタリングの話になると思うが、6ヶ月ごとの報
告は公開されるのか。

MOF 石井：色々な情報がどんどん公開されるだろう。そこはまだ決めていないが、今後色々
な文書は公開されると思う。そこは世銀に聞く。公開するべきものは公開するべきだと思
う。

鬼塚：第三者によるモニタリングなどといった、具体的なモニタリング方法はあるのか。

MOF 石井：私の理解では、モニタリングの計画がいっぱい立てられていて、それぞれにモ
ニタリングの仕組みと、上手くいっていないときのギャップのアジャストメントの方法が
出来ていると理解している。それがちゃんと上手くいっているか見ていかななくてはいい
ない。仕組み自体は、生計プログラムにしても環境にしても公共財政管理にしてもできてい
るので、執行のモニターが必要。

鬼塚：今までのプランニングを見て、本当にモニタリングができるかについても疑問を持
っている。例えば6ヶ月ごとの理事会への報告も、本当に適切に現状が反映されるか疑問
だ。なぜかという、例えば EAMP (Environmental Assessment & Management Plan)
のドラフトを少し見たが、希少動物に関して、以前のバージョンでは、環境が破壊され、
希少動物の生息地もかなりなくなると書いてあったのが、後のバージョンを見ると、プロ
ジェクトとの関連で環境保護も行うので生息地のためになるという説明に変わっていて、
本当に状況が変わったのか、それとも表現を変えたのかが分からない。他にも、「水牛を飼

う場所はない」と世銀は言っていたのだが、NGO と現地の人が出したところ、「水牛を飼う場所はある」というふうになったなど、報告書によって中身が異なる。我々からみて本当に Consistency が無いので、モニタリングは心配。

松本：我々は世銀が支援をするという前提で文章を読んでいないので、今後、モニタリングするポイントがいっぱいあったと思うが、今後何をすべきか、という点、提案についてはほとんど考えていない。そういう点を考えることに葛藤があるが心が静まってから行う。

MOF 石井：それはぜひラオスの人々のために、あるいは財務省のためにもやっていただきたい。モニタリングをするにしても皆さんからの情報は貴重なソースになる。もちろん世銀の報告も読むけれども。非常に大きな計画で、細かい点が入っている。今後、モニタリングは続いていくが。見落としがちなどころなど、松本さんや皆さんのご経験に基づいて危ないと思われるところなど徹底的に見て頂けると、財務省としても助かるし、それがラオスの人々を助けることに繋がるのではないかと私は信じている。

黒坂：多くの NGO が反対したダム建設を世銀と日本政府が決定した後に、そのプロジェクトを失敗させないために、モニタリングを NGO に期待するという構図もおかしなことであるが、しかし、もし、財務省がメコン・ウォッチにモニタリングを期待するのだとしたら、ファースト或いはビジネスクラスの飛行機で帝国ホテル宿泊の世銀・アジ銀関係者ほどでなくても、つつましい経費で活動するメコン・ウォッチ等の NGO に対する財政的な面での支援の仕組みも考えていただきたい。日本にも欧米のように、政府とは異なる意見をもつ NGO 活動を支援する資金の仕組みがあると良いと思う。

松本：JBIC について。話が少し戻るが、確認したいことがある。まず ADB が 3 つ出しているのだが、1 つめは Public private、risk guarantee。これは OCR から出ている。これはラオス政府？ 2、JBIC の担当の部長と話したが、ナムトゥン 2 本体に JBIC は出せないが、もし世銀が承認した場合、ベトナムまでのトランス・ミッションラインなどでとかのかかわりはありえると言っていたが、日本が二国間援助で関わる可能性があるのか。

MOF 石井：具体的な話は今のところない。ラオスに円借款がどんどん出せるという状況ではない。選択的に支援を行っている。今年は送電線プロジェクトをやっている。地域協力という観点から見た場合、役にたつプロジェクトということで選んでいる。満たされる案件が出てくれば支援するが、今の段階ではまだないと思う。OCR は商業性が高いものに出すので、頻繁にあることではないと思う。

鬼塚：市民社会の一員として第 3 の柱について気になる。日本政府も 3 つの柱を見たとき

に、東京のテクニカルワークショップでも良いプロジェクトだという意見はひとつもなかった。国会議員からも反対が強く出ている。これらの声はどう反映されているのか。こんなに反対があったのに、理事会で賛成されている。日本は民主主義国家と言っても、世銀での日本理事の立場は民主的に決められていないのではないか。

MOF 石井：第3は第1と2を支えるものという認識。3だけ別に存在しているとは捉えていない。第2の柱について言えば中身は変わってきている。それらに反映されていっていると考えている。コンサルテーションの結果を経て、プランが満足の行くものになったという判断があった。それをもって第3の柱も満たされたと思っている。全ての人が賛成するのは難しい。総合判断をしたとしか言いようがない。

松本：我々がひっかかるのは最後の一言。全ての人が賛成しないということで、153団体からのレターが切られるというのはおかしいと思う。我々だってすべての人が賛成するとは思っていないが、懸念の声はそれほど小さくはない。ラオスの国情を考えれば、ラオス国内のNGOは名前を連ねることはできない。さらに積極的な賛成を東京のワークショップで発言する人はいなかった。一部の人間が反対して、それ以外の人々は納得しているとくくられるのは納得いかない。

MOF 石井：他の人が納得しているとは言っていない。反対する人の根拠、問題意識を吸い取って、第1、2の柱に反映されたと考えている。153団体の声が切られたとか、勘案されなかったと思っているわけではない。

田辺：時間なので終了します。

以上